

# Coalitievorming

Citation for published version (APA):

Bootsma, P. R. (2017). *Coalitievorming: een vergelijking tussen Duitsland en Nederland*. [Maastricht University]. Boom. <https://doi.org/10.26481/dis.20170309pb>

**Document status and date:**

Published: 01/01/2017

**DOI:**

[10.26481/dis.20170309pb](https://doi.org/10.26481/dis.20170309pb)

**Document Version:**

Publisher's PDF, also known as Version of record

**Please check the document version of this publication:**

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

**General rights**

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

[www.umlib.nl/taverne-license](http://www.umlib.nl/taverne-license)

**Take down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

[repository@maastrichtuniversity.nl](mailto:repository@maastrichtuniversity.nl)

providing details and we will investigate your claim.

## COALITIEVORMING



# Coalitievorming

*Een vergelijking tussen Duitsland en Nederland*

## PROEFSCHRIFT

ter verkrijging van de graad van doctor aan de Universiteit Maastricht, op  
gezag van de Rector Magnificus, prof. dr. Rianne M. Letschert volgens het  
besluit van het College van Decanen, in het openbaar te verdedigen op don-  
derdag 9 maart 2017 om 14.00 uur.

door

Peter Remco Bootsma

**Boom**



**Promotores:**

Prof. dr. J. Th. J. van den Berg

Prof. mr. L. F. M. Verhey (Universiteit Leiden)

**Beoordelingscommissie:**

Prof. mr. A. W. Heringa (voorzitter)

Prof. dr. C. C. van Baalen (Radboud Universiteit Nijmegen)

Dr. S. Hardt

Prof. dr. R. A. Koole (Universiteit Leiden)

Prof. dr. S. M. R. I. Vanhoonacker

# Inhoudsopgave

Voorwoord	II
<b>Hoofdstuk 1</b>	
<b>Inleiding: coalitievorming in Duitsland en Nederland vergeleken</b>	15
Theorieën over coalitievorming: <i>office-</i> , <i>policy-</i> en <i>vote-seeking</i>	17
Opzet van het onderzoek: landen vergelijkend, multidisciplinair	21
De vier P's benodigd voor coalitievorming	22
Probleemstelling en indeling van het boek	29
<b>Hoofdstuk 2</b>	
<b>Stand van zaken van de coalitievorming in Duitsland (1949) en Nederland (1946)</b>	31
Het naoorlogse Duitsland: continuïteit of 'Weimar' overwonnen?	31
Vorming van de <i>Länder</i>	32
Vestiging van een partijensetstel	34
Economische politiek in herrijzend Duitsland – de SPD buitenspel	36
Moeizame voorbereidingen op een nieuwe Grondwet	40
De Parlementaire Raad en de nieuwe Grondwet	42
Nederland: coalitievorming in het interbellum	45
Terug naar de 'oude' Grondwet en partijen	48
Eerste coalitievorming na de oorlog	50
Conclusie: de aanvankelijke stand van zaken omtrent coalitievorming in de twee landen	52
<b>Hoofdstuk 3</b>	
<b>Coalitievorming in Duitsland vanaf 1949</b>	57
De coalitievorming van 1949: kleine coalitie onder aanvoering van CDU/CSU	57
Intermezzo: de totstandkoming van kiesstelsel en kiesdrempel	63
De coalitievorming van 1953: een brede coalitie, maar zonder de SPD	67
Intermezzo: de buitenlandse politiek van de SPD als belemmering voor coalitiedeelname	74

De coalitievorming van 1957: heerschappij van CDU/CSU	78
Intermezzo: de lange opvolging van Adenauer	81
De coalitievorming van 1961: het eerste coalitieakkoord	83
Intermezzo: partijpolitiek in de <i>Bundesrat</i> ?	94
De coalitievorming van 1965: naar het eind van de burgerlijke coalitie (CDU/CSU en FDP)	100
Intermezzo: problemen bij een <i>grosse Koalition</i> ?	104
De tussentijdse coalitievorming van 1966: de eerste grote coalitie (CDU/CSU en SPD)	108
Intermezzo: de seismografische werking van de bondspresidentsverkiezing	115
De coalitievorming van 1969: <i>Mehr Demokratie wagen</i>	118
Intermezzo: via Grondwetartikel 67 en 68 naar de vervroegde verkiezingen van 1972	124
De coalitievorming van 1972: een duidelijker sociaalliberaal mandaat	130
Intermezzo: het belang van de Grondwetsherziening van 1976 voor coalitievorming	134
De coalitievorming van 1976: moeizaam verder met de sociaalliberale coalitie	138
Intermezzo: de sociaalliberale coalitie en de CDU-oppositie in de <i>Bundesrat</i>	142
De coalitievorming van 1980: een laatste keer sociaalliberaal	144
Intermezzo: het lange politieke jaar 1982-1983: Grondwetsartikel 68, 67 en weer 68	147
De coalitievorming van 1983: de coalitie van CDU/CSU en FDP bevestigd	155
Intermezzo: opkomst van de Groenen	158
De coalitievorming van 1987: verder met Kohl	160
Intermezzo: de betekenis van de Duitse hereniging voor coalitievorming	165
De coalitievorming van 1990/1991: Kohls coalitie opnieuw bevestigd	169
Intermezzo: een bipolair partijenstelsel?	173
De coalitievorming van 1994: nog één laatste (?) keer Kohl	174
Intermezzo: de coalities onder Kohl en de <i>Bundesrat</i>	179
De coalitievorming van 1998: Kohl afgelost door rood-groen	183
Intermezzo: wederom artikel 68 in stelling gebracht	189
De coalitievorming van 2002: verder met rood-groen	193
Intermezzo: naar 'het sluiten van de winkel' via wederom artikel 68	196
De coalitievorming van 2005: moeizame grote coalitie na een beruchte <i>Elefantenrunde</i>	201
Intermezzo: een fluïde vijfpartijenstelsel?	205
De coalitievorming van 2009: toch weer CDU/CSU met FDP	211

Intermezzo: de bondspresident als baken van stabiliteit verleden tijd?	214
De coalitievorming van 2013: verder met Merkel	216
Conclusie: coalitievorming in Duitsland	220
Partijen	221
Programma	225
Portefeuilleverdeling	226

## Hoofdstuk 4

<b>Coalitievorming in Nederland vanaf 1946</b>	231
De coalitievorming van 1946: KVP en PvdA vinden elkaar	231
Intermezzo: gevolgen van de kwestie-Indonesië voor de coalitievorming	236
De coalitievorming van 1948: de coalitie verbreed onder een nieuwe premier	239
Intermezzo: de uitvinding van de informateur in 1951	245
De tussentijdse coalitievorming van 1951: de breuk gelijmd	248
Intermezzo: karakteristieken van de Nederlandse naoorlogse formaties	252
De coalitievorming van 1952: de eerste twee P's snel gerealiseerd, maar dan...	253
Intermezzo: de binding van fracties aan het coalitieakkoord	258
De coalitievorming van 1956: een laatste keer Drees	262
Intermezzo: de PvdA stap voor stap weg bij de macht	266
De coalitievorming van 1959: centrumrechts aan de macht	270
Intermezzo: wisseling van de wacht bij de KVP (en de andere vier grotere partijen)	276
De coalitievorming van 1963: 'de gekste kabinetsformatie aller tijden'	279
Intermezzo: geen tussentijdse coalitievorming – ongeschreven staatsrecht, gewoonterecht, of een kwestie van democratisch fatsoen?	285
De tussentijdse coalitievorming van 1965: switch van VVD naar PvdA	288
Intermezzo: gevolgen voor de coalitievorming van de Nacht van Schmelzer	292
De coalitievorming van 1966 en 1967: opnieuw centrumrechts	296
Intermezzo: constitutionele gevolgen van de Nacht van Schmelzer? Via de Staatscommissie Cals/Donner naar de motie-Kolfschoten	303
De coalitievorming van 1971: een mislukt experiment en een herkansing voor Biesheuvel	309
Intermezzo: de driemaandentermijn bij de kabinetsformatie	317
De coalitievorming van 1972/1973: toch de progressieven met de christendemocraten	318
Intermezzo: de betekenis voor de coalitievorming van de totstandkoming van het CDA	329

De coalitievorming van 1977: de langste formatie ooit, met een verrassende afloop	332
Intermezzo: de invloed van het staatshoofd op de kabinetsformatie	342
De coalitievorming van 1981: 'de formatie van een tijdbom'	344
Intermezzo: het einde van de polarisatie met een generatiewisseling	349
De coalitievorming van 1982: Keerpunt '82	352
Intermezzo: de Staatscommissie-Biesheuvel over coalitievorming	355
De coalitievorming van 1986: eenvoudig verder met CDA-VVD?	358
Intermezzo: het eind van de ideologieën?	361
De coalitievorming van 1989: switch naar de PvdA	363
Intermezzo: een 'vrij sluitende aanpak'? – De commissie-De Koning	367
De coalitievorming van 1994: 'Paars'	370
Intermezzo: de kabinetsformatie toch weer in het Reglement van Orde	377
De coalitievorming van 1998: gewoon verder met 'Paars'?	380
Intermezzo: blijvende vernieuwingsdrang omtrent de kabinetsformatie	384
De coalitievorming van 2002: een geheel nieuwe coalitiepartij	387
Intermezzo: nieuwe verkiezingen vanzelfsprekend na 16 oktober 2002?	391
De coalitievorming van 2003: een verrassende uitkomst	394
Intermezzo: het gelijk van Daudt?	400
De coalitievorming van 2006/2007: weer een nieuwe partij in de coalitie	402
Intermezzo: het Reglement van Orde wederom tweemaal aangepast m.b.t. de formatie	409
De coalitievorming van 2010: 'Paars Plus' of met Wilders?	412
Intermezzo: de rol van de Eerste Kamer bij coalitievorming vanaf 2010	424
De coalitievorming van 2012: weer een nieuwe combinatie	427
Conclusie: coalitievorming in Nederland	431
Partijen	438
Programma	441
Portefeuilleverdeling	443

## Hoofdstuk 5

<b>Coalitievorming in Nederland en Duitsland: conclusies</b>	449
Partijen	449
Programma	453
Portefeuilleverdeling	455
De rol van personen	459
Aantal ministers met een juridische achtergrond	462
Aantal vrouwelijke ministers	464
Ministersrekrutering: parlementariërs of vakmensen?	467
Tot slot: coalitievormingstheorieën en wederzijdse ontwikkelingen	473

<b>Literatuur</b>	479
<b>Tijdschriften</b>	490
<b>Archieven en overige bronnen</b>	490
 <b>Bijlagen</b>	
1. Zetelverdeling in de Bondsdag vanaf 1949	491
2. Zetelverdeling Tweede Kamer 1946-1977 en 1977-2012	492
3. Ministers die niet rechtstreeks vanuit de Bondsdag overgingen naar de regering	493
4. Ministers die niet rechtstreeks vanuit de Tweede Kamer overgingen naar de regering	494
 <b>Noten</b>	495
 <b>Personenregister</b>	535



## Voorwoord

Bij de publicatie van *De verbeelding aan de macht*, het boek dat ik samen met Willem Breedveld schreef over het kabinet-Den Uyl, stuurde Joop van den Berg, mijn oude leermeester bij Politicologie in Leiden van 1992 tot 1996, me een kaartje. Hij feliciteerde me en probeerde me in één moeite door te interesseren voor het schrijven van een proefschrift. Ik nam die gedachte toen niet erg serieus: ik was me gaan richten op het schrijven over de naoorlogse Nederlandse politieke geschiedenis, dat smaakte naar meer, en dat was ik sindsdien blijven doen. Via Willem had ik ook Geert van der Meulen leren kennen, inmiddels mijn vaste uitgever, met wie ik sindsdien al vele avonturen heb mogen beleven bij Uitgeverij Boom.

In 2009 benaderde Joop mij concreet met de vraag of ik geen belangstelling had om in Maastricht bij de rechtenfaculteit te komen werken. Hij was daar inmiddels hoogleraar, en de rechtenfaculteit was gaan deelnemen in het Montesquieu Instituut: een samenwerkingsverband van vijf instellingen dat zich wilde richten op constitutioneel-vergelijkende vraagstukken. Ik ging daarop in en kwam terecht bij de capaciteitsgroep Publiekrecht onder de vleugels van Luc Verhey. Voor mij, een eenvoudig politicoloog die ineens op een rechtenfaculteit terecht kwam, ging er een wereld open. Gelukkig bleek in Maastricht de opvatting te heersen dat het recht niet begrepen kan worden zonder kennis van belendende disciplines. Luc zorgde er bovendien voor dat de collega's elkaar daar geregeld ontmoetten en discussieerden in de zogeheten *Montesquieu Research Meetings*, waaraan ik de beste herinneringen bewaar. Dat ik met Sandor Loeffen bevriend raakte, hielp om de faculteit beter te leren kennen; mede door de *Maastricht University Pride* die wij in het leven probeerden te roepen, werd het nog gezellig ook.

Met de collega's ging het aan de lunchtafel van café Tribunal ook geregeld over hun proefschrift. De meesten zaten daar toen middenin. Ik hoorde wat daar zoal bij komt kijken, en na mij geruime tijd georiënteerd te hebben, begon ook bij mij het onderwerp van mijn proefschrift vaste vormen aan te nemen. Ik liep al langer rond met de vraag hoe het toch mogelijk was dat in de Bondsrepubliek steeds zo snel een kabinet geformeerd werd. Als ik daar op verjaardagen eens wat over rondvroeg, kwamen de meeste mensen – zelfs politicologen – niet



verder dan antwoorden als ‘dat komt door de kiesdrempel: ze hebben daar minder partijen’. Toch kon ik me niet voorstellen dat dat alles was. Het bleek voor mij het ideale constitutioneel-vergelijkende onderwerp te zijn.

Van coalitievorming bij de oosterburen was ik vooral op de hoogte als krantenlezer. Luc stelde me in staat om ook van dichtbij kennis te maken met coalitievorming in Duitsland. In 2011 mocht ik op kosten van de universiteit vijf maanden in Berlijn wonen. Libauer Strasse 23 in Friedrichshain werd mijn adres – voorheen gelegen in de DDR, nu ‘hip en happening’. De weekends waren voor Nederlandse vrienden die over de vloer kwamen, door de week verdiepte ik me in de coalitievorming in Duitsland. De bibliotheek van de *Freie Universität* werd enige tijd mijn domein: ik las er alles wat ik kon vinden over mijn onderwerp. Een aantal van de hoogleraren van wie ik de naam veel tegenkwam in artikelen bleek in Berlijn te resideren en bleek bereid me mee te nemen naar de wereld achter hun artikelen. Uwe Jun en Oskar Niedermayer mocht ik alle vragen stellen die ik maar wilde, ook domme. Ook het ervaren Bondsdaglid Peter Altmaier (inmiddels chef van het *Bundeskanzleramt*) mocht ik alles vragen over mijn onderwerp: hij voerde het gesprek zelfs in het Nederlands, waar ik het in het Duits bleef proberen. Joost van der Vaart, de Duitsland-correspondent van *NRC Handelsblad*, vond mijn onderwerp interessant en met hem bezocht ik zelfs een persconferentie van Merkel en Rutte in het *Bundeskanzleramt*. Ik kreeg meer en meer de indruk dat men het wel amusant vond, een Nederlander die zoveel wilde weten over het Duitse systeem van coalitievorming.

De beste beslissing die ik in Berlijn voor dit proefschrift heb genomen is om aan te kloppen bij de *Kommission für Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien*, kortweg ‘de Kommission’ genoemd, waar ik mocht plaatsnemen in een kamer die uitkeek op de Spree. Te midden van hun noeste maar helaas te weinig opgemerkte arbeid aan tal van naslagwerken over de naoorlogse Duitse parlementaire geschiedenis kreeg en nam ik de gelegenheid uitgebreid kennis te maken met de medewerkers daar. Vooral de dagelijkse lunch in het *Berliner Ensemble* met Wolfgang, Tobias, Bettina en Benedikt hielp mij om de Duitse politiek op dag-tot-dag-basis beter te begrijpen. Joachim Wintzer verdient hier een speciale vermelding: ook na mijn Berlijnse tijd was hij nooit te beroerd me te helpen bij het oplossen van mijn vragen, die nog lang bleven komen. Andreas Schulz bleek een zeer bezielende directeur van de *Kommission* te zijn.

De kennismaking met collega-*Koalitionsforscher* Niko Switek van de *NRW School of Governance* op het Duits-Nederlands Forum in Den Haag 2010 leidde tot mailwisselingen, ontmoetingen, en hij bleek zelfs niet te beroerd te zijn om hele artikelen en boeken naar me toe te sturen als de universitaire bureaucratie om een Duits boek naar Nederland te krijgen weer eens tegenzat.

De zusterinstelling van de *Kommission* in Nederland is het Centrum voor Parlementaire Geschiedenis (CPG) in Nijmegen – tevens een partner in het Montesquieu Instituut – waar ik gewerkt had aan de biografie van Dries van Agt uit 2008. Daar volgde men mijn verrichtingen met grote betrokkenheid. Vooral met Carla van Baalen, Alexander van Kessel en Anne Bos was het inspirerend van gedachten te wisselen over mijn onderwerp. Sinds ik met een andere ‘tiende-verdieping-bewoner’ van het Erasmusgebouw, Carla Hoetink, in 2006 het boek *Over Lijken* schreef, heb ik in haar niet alleen een constante sparring partner maar ook een vriendin gevonden met wie ik altijd kan lachen – iets wat lang niet altijd van wetenschappers gezegd kan worden.

Het werken aan dit boek bestond in alle fasen uit ploeteren, maar een goede maaltijd en dito gesprek met een andere ex-tiende-verdieping-bewoner, Charlotte Brand in Nijmegen, en daarna in de heuvels van Toscane met Daan Bonenkamp, brachten in het laatste stadium enige verlichting.

Velen met verstand van de Duitse en Nederlandse politiek hebben vanaf 2009 hun inzichten, literatuursuggesties en adviezen met me willen delen. In alfabetische volgorde zijn dat Annette Birschel, Hanco Jürgens, Marnix Krop, en Friso Wielenga en Markus Wilp van het *Zentrum für Niederlande-Studien* in Münster. Om beter te begrijpen hoe wij de formatieprocedure in Nederland hebben ingericht, was het archief van de oud-Griffier van de Tweede Kamer, Willem Hendrik de Beaufort, van groot belang. Ik heb er dankbaar uit geput ten behoeve van dit boek en het inmiddels met zijn goedvinden overgedragen aan het CPG. Voor hun kennis over de Nederlandse situatie waren verder Robert Ammerlaan, Hans Mojet en Herman Tjeenk Willink onontbeerlijk. Het Parlementair Documentatiecentrum (PDC) in Den Haag, ook al partner in het Montesquieu Instituut, was in de beginfase van het onderzoek heel behulpzaam om me op weg te helpen. Liesbeth Weijs was er de onverstoorbare rots in de branding die ze altijd is, gelukkig ook toen voor mij, en voor Bert van den Braak was letterlijk geen vraag te veel. Ook de vijf leden van de promotiecommissie ben ik erkentelijk voor hun kritische commentaar.

Op het morele niveau was de steun van Michel Buijs onontbeerlijk. Met Joris Berkhout en Gijs de Jong lukte het me tijdens het squashen uitstekend om het proefschrift van me af te slaan. De Leidse horeca heeft goed verdiend aan de gesprekken die ik met Hidde Jan Buning en Ivo van Spronsen over het project heb gehad. Wouter Hankel en Martin van Leeuwen namen de zware taak op zich om me bij te staan tijdens het werken aan het proefschrift. Dat deden ze met verve, tot en met hun rol als paranimf. Mijn belangrijkste morele steunpilaar was natuurlijk Sander Wiersma, die tijdens het werken aan het boek in mijn leven is gekomen.

Al deze mensen ben ik dankbaar voor hun hulp bij de totstandkoming van

dit boek. De verantwoordelijkheid voor de teksten ligt uiteraard alleen bij mij. Promoveren is dan ook uiteindelijk een tamelijk eenzame aangelegenheid, zoals ook ik geregeld heb ervaren.

In 2009 mailde ik een aantal mensen dat ik in Maastricht een proefschrift zou gaan schrijven. Het antwoord dat ik daarop ontving van Willem Breedveld bleek achteraf ook zijn laatste mail aan mij te zijn, voordat hij in 2010 overleed. Hij schreef dat hij hoopte op een 'politicologische en journalistieke invalshoek'. Of dat gelukt is, laat ik over aan het oordeel van de lezer. Ik weet ook niet helemaal zeker of dat de bedoeling van dit boek is, maar in elk geval draag ik dit proefschrift op aan Willem.

Leiden, januari 2017

Peter Bootsma

## Inleiding: coalitievorming in Duitsland en Nederland vergeleken

Voor al het najaar van 1966 was een leerzame tijd om coalitievorming in Duitsland en Nederland met elkaar te vergelijken. In Nederland bezocht op 24 oktober 1966 de prominente gereformeerde ARP-politicus Jelle Zijlstra de formateur van dienst, op dat moment Norbert Schmelzer van de Katholieke Volkspartij. Deze wilde weten hoe de ARP dacht over een nieuwe coalitie. Schmelzer had tien dagen eerder een kabinet met de PvdA, dat werd aangevoerd door zijn partijgenoot Cals, ten val gebracht en was door een Kamermeerderheid voorgedragen en door het staatshoofd benoemd tot formateur van een interim-kabinet dat vervroegde verkiezingen zou uitschrijven. Zijn missie was echter bij voorbaat kansloos: Schmelzer wilde zelf niet eens premier worden. Zijlstra kon Schmelzer op die 24ste oktober geen antwoord geven: de ARP-fractieleden waren bezig 'met het uitwringen van hun ziel', zo had hij gemerkt. 'Dans eerst je verplichte figuren, dan komt er wellicht meer klaarheid bij de ARP', zo luidde Zijlstra's advies aan de formateur.

Een ruime maand later, op 26 november 1966, vergaderde in de Bondsrepubliek de fractie van de sociaaldemocratische SPD. Op tafel lag daar de vraag of de partij voor het eerst in de naoorlogse geschiedenis zou gaan deelnemen aan een coalitieregering samen met de christendemocraten van CDU/CSU. Hierover bestond grote verdeeldheid; de fractie vergaderde er acht uur lang over. Tijdens de fractievergadering verscheen ineens de partijvoorzitter, tevens burgemeester van West-Berlijn en kandidaat-bondskanselier (bij de afgelopen twee verkiezingen voor de Bondsdag), Willy Brandt op tv. Hij had de fractievergadering even verlaten om in de Tagesschau te verkondigen dat hij en de andere SPD-onderhandelaars een grote coalitie wilden en meende dat de fractie die keus zou volgen. Dat voldongen feit werd geaccepteerd, waarmee de coalitievorming tot resultaat geleid had. Vijf dagen later koos de Bondsdag de bondskanselier die deze grote coalitie zou gaan leiden.<sup>1</sup>

Dit is een markant voorbeeld van het verschil in het verloop van onderhandelingen over een nieuwe coalitie zoals die zich in Duitsland en Nederland afspeelden. De foto op de voorpagina van dit boek illustreert dat eveneens. Deze

is gemaakt op 23 augustus 1973 in het *Bundeskanzleramt* in Bonn bij een bezoek van de Nederlandse minister-president Joop den Uyl aan de Duitse bondskanselier Willy Brandt. Den Uyl lijkt te zijn verward in een van zijn moeizame betogen, terwijl Brandt het allemaal minzaam aanhoort. Dat zou tevens symbool kunnen staan voor de manier waarop de beide leiders aan de macht gekomen zijn, zo wil dit boek duidelijk maken. In de naoorlogse periode verliep (het proces van) coalitievorming in Nederland vaak rommelig en interfereerde dit met allerlei discussies over de spelregels; in Duitsland daarentegen verliep dit proces juist steeds heel geordend en zonder discussie over de spelregels.

Gaat in Nederland de publieke discussie en de literatuur dus vaak over de vraag hoe de kabinetsformatie is ingericht, het proces van coalitievorming is in Duitsland doorgaans geen onderwerp van discussie. Het gaat daar dus niet zozeer over het hoe maar over het wat van coalitievorming. Het praktische gevolg daarvan voor dit boek is dat de literatuurlijst meer Nederlandse dan Duitse publicaties omvat.

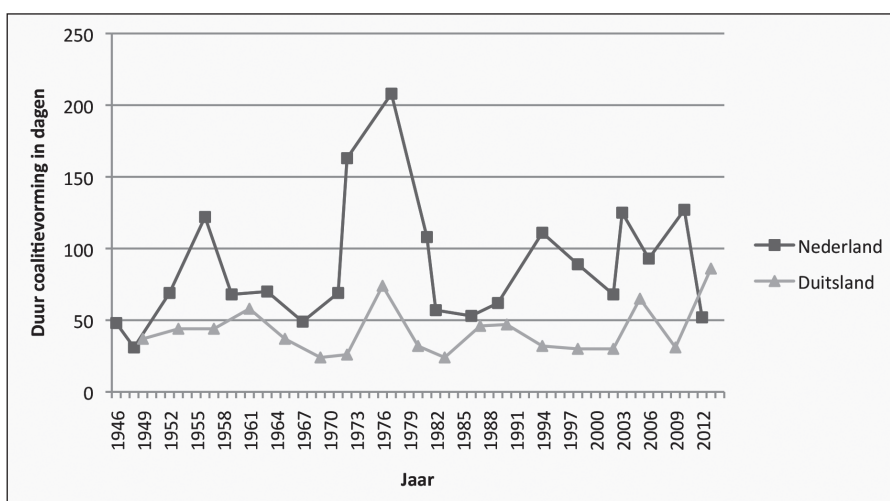
De politicologen Aron Buzogány en Sabine Kropp hebben beschreven hoe het onderzoek naar coalities in Duitsland vanaf het begin van de jaren zestig verlopen is. Ze onderscheidden drie ‘families’ in de theorievorming: analyses over coalitievorming, over de stabiliteit van coalities, en over de praktijk van coalitiekabinetten. Dit onderzoek beperkt zich tot het eerste type theorievorming. Daarbij wordt de wijze waarop coalitievorming in resp. Nederland en Duitsland plaatsvindt systematisch vergeleken.<sup>2</sup>

De Nederlandse politicoloog Arend Lijphart verwierf grote bekendheid met zijn indeling in diverse soorten democratieën. Hij beschouwde Duitsland en Nederland als voorbeelden van een consensusdemocratie. Daartegenover stonden meerderheidsdemocratieën, waarvan het Verenigd Koninkrijk het bekendste voorbeeld vormt (al waren ook daar soms coalities nodig, zoals het geval was van 2010 tot 2015). Zowel in Duitsland als in Nederland heeft geen enkele partij sinds de oorlog de meerderheid behaald (uitgezonderd de CDU/CSU in Duitsland in 1957), zodat coalitievorming steeds nodig was. Natuurlijk bestaan er ook grote verschillen tussen de landen. Zo is Duitsland een federatieve republiek met een president (sinds 1949) en Nederland een constitutionele monarchie (die in 1813-1815 gevestigd werd; in de huidige vorm – na de Nederlandse erkenning van de onafhankelijkheid van België en Luxemburg – sinds 1839). Ook het belang en de grootte van de landen zijn natuurlijk zeer verschillend: Nederland zou qua oppervlakte en inwonertal een *Land* van Duitsland kunnen zijn.<sup>3</sup>

Deze studie richt zich op de naoorlogse periode. Coalitievorming vond toen in Duitsland en Nederland in elk geval altijd plaats na verkiezingen. De eerste naoorlogse verkiezingen in de Bondsrepubliek werden gehouden in 1949;

in Nederland was dat in 1946. Vanaf die beide jaren wordt het proces om na de verkiezingen tot een coalitie te komen, geanalyseerd. In beide landen zijn ook enkele keren tussentijds andere coalities gevormd; ook die gevallen worden geanalyseerd.

Deze studie komt vooral voort uit verwondering over de duur van de coalitievorming in de beide landen onmiddellijk na verkiezingen voor Bondsdag resp. Tweede Kamer. Het aantal dagen dat verstrijkt vanaf de verkiezingen tot de beëdiging van het nieuwe kabinet kan grafisch als volgt worden weergegeven:<sup>4</sup>



Figuur 1 Duur van de coalitievorming na verkiezingen in Nederland en Duitsland

Naast een zekere gelijkvormigheid van de beide lijnen valt vooral de veel langere gemiddelde duur van de coalitievorming op. In Duitsland bedraagt die (afgerond) 43 dagen, in Nederland met 88 dagen ruim het dubbele daarvan. Waarom kost dit proces in Nederland gemiddeld meer dan tweemaal zoveel tijd als in de Bondsrepubliek?

### Theorieën over coalitievorming: *office-, policy- en vote-seeking*

‘Kunnen we voorspellen welk kabinet er zal komen als we de getalsmatige verdeling over de partijen in het parlement kennen?’<sup>5</sup> Met die vraag heeft Lijphart een centrale onderzoeksvraag bij Politieke Wetenschappen geformuleerd. Zowel in de Duitse als de Nederlandse situatie is de coalitievormingstheorie in

de afgelopen ruim vijftig jaar voortgeschreden. Volgens Buzogány en Kropp is hierbij toen het principe van de afnemende abstractie gevolgd.<sup>6</sup>

Bij de vroegste modellen waarmee getracht werd die coalitievorming te verklaren, is het perspectief van *office seeking* gehanteerd. Hieraan is vooral de naam van Riker verbonden. In zijn *The theory of political coalitions* uit 1962 betoogde hij dat gevormde coalities *minimal winning* zouden zijn. Dat houdt in dat elke partij in de coalitie nodig is voor het verkrijgen van een parlementaire meerderheid: als één partij de coalitie verlaat, verliest deze de meerderheid. Riker ging ervan uit dat partijen, als rationeel handelende, unitaire actoren, zo veel mogelijk ministersposten willen bemachtigen. Dan hebben zij er geen belang bij om partijen in de coalitie op te nemen die getalsmatig overbodig zijn. Het aantal te verdelen posten staat vast en het coalitiespel is een *zero sum game*, wat wil zeggen dat wat de een wint, de ander verliest.

Een probleem hierbij is dat er meestal meerdere *minimal winning coalitions* zijn. Rikers concept is daarom door diverse andere auteurs verfijnd. Zo is er van alle *minimal winning coalitions* maar één de *minimum winning coalition*, namelijk die coalitie waarbij het aantal zetels zo nipt mogelijk boven de 50% ligt. Leiserson beredeneerde in 1968 dan weer dat het voor de onderhandelende partijen profijtelijk is om een coalitie met zo min mogelijk partijen te vormen. Tot slot zij hier *Gamson's Law* vermeld. Deze stelt dat kleine coalitiepartijen enigszins bovenproportioneel bedeed worden bij het verdelen van de buit, oftewel de ministersposten.<sup>7</sup> Complicerend daarbij is weer dat niet elke ministerspost voor elke partij even zwaar weegt; wat er precies onder een ministerspost geschaard wordt, is bovendien vaak onderwerp van onderhandelingen, en sommige ministersposten zijn zwaarder dan andere. Buzogány en Kropp noemen Financiën en Buitenlandse Zaken als voorbeelden van posten met relatief verstrekkende bevoegdheden.

De verklarende kracht van de theorieën die uitgaan van *office-seeking* bleek beperkt te zijn. Er zijn namelijk ook minderheidsregeringen gevormd, evenals coalities met meer partijen dan nodig was om een meerderheid te krijgen, zogeheten *oversized coalitions*. Andere theorieën gaan er daarom van uit dat partijen een coalitie willen vormen met partijen die hun ideologisch het meest na staan. De partijen worden daartoe geordend volgens (aanvankelijk) één dimensie: de sociaaleconomische links-rechts-dimensie. In Nederland staat de PvdA traditioneel altijd links, de VVD rechts en het CDA ergens in het midden van de schaal. Aan de theorie dat partijen zo veel mogelijk willen samenwerken met hun ideologische burens op een dergelijke schaal is de naam van Axelrod verbonden. Hij relateert daarbij het belang van *office seeking* als motivatie: dat partijen samenwerken met ideologische burens weegt volgens hem zwaarder dan dat er getalsmatig geen overbodige partij in de coalitie wordt opgenomen.

Van de coalitievarianten waarbij de partijen op een links-rechts-schaal een



aaneengesloten positie hebben, is bij Axelrod degene met de kleinst mogelijke meerderheid de zogeheten *minimal connected winning coalition*. De Nederlandse socioloog Abram de Swaan heeft in zijn standaardwerk *Coalition Theories and Cabinet Formations* uit 1973 op empirische basis (kwantitatief onderzoek naar coalitievorming in negen landen) aangetoond dat de *minimal connected winning coalition theory* inderdaad de beste coalitievoorspeller is. Maar hoe goed was deze theorie als voorspeller? De Swaan heeft daar zelf een kwantitatief antwoord op gegeven: 'De kans dat iemand die willekeurig een coalitie voorspelt het beter doet dan de *minimal connected winning coalition theory* is één op vijfhonderd.'<sup>8</sup> Dat is in kwantitatief opzicht op zichzelf indrukwekkend, maar wat zegt dit over de kwaliteit van de *minimal connected winning coalition theory*?

De Swaan heeft voor negen landen de partijen op een links-rechts-schaal geordend en daar steeds een score aan toegekend. Vervolgens heeft hij er een berekening op losgelaten en gekeken hoe de verschillende theorieën ten opzichte van elkaar scoren. Het beste scoort dan de *minimal connected winning theory*. De Swaan heeft zijn kwantitatieve onderzoek onder meer betrokken op Nederland en op het Duitsland van de Weimarrepubliek (vanaf 1919). Een dergelijk onderzoek voor de Bondsrepubliek zou echter een aantal methodologische problemen opleveren die zeer moeilijk overbrugbaar zijn, misschien zelfs onoverkomelijk. In de periode van 1961 tot 1983 bestond de Bondsdag namelijk uit slechts drie fracties: CDU/CSU, SPD en FDP. Geen van drieën behaalde een meerderheid in de Bondsdag, en gedurende 22 jaar werd steeds een coalitie gevormd van twee van deze drie fracties. De derde vormde de oppositie.<sup>9</sup> Daarbij deed elk van de drie mogelijke combinaties van twee partijen zich voor. Hoe zou dan aan de hand van een links-rechts-indeling voorspeld moeten worden welke coalitie er zou komen? Zelfs exegese en kwantificering van de verkiezingsprogramma's van de partijen zou hier geen oplossing voor bieden, want van de drie coalitiewisselingen in deze periode vonden er twee tussentijds plaats, en slechts één na de verkiezingen. Ook het indelen van partijen op een tweedimensionale schaal, in plaats van alleen op de klassieke links-rechts-dimensie, biedt hiervoor geen soelaas.<sup>10</sup>

Ook in Nederland is kwantificering of zelfs maar ordening van partijen op een links-rechts-schaal methodologisch niet zonder problemen. Niet alleen heeft een dergelijke kwantificering de neiging een nogal statisch karakter te hebben, er hebben zich ook gevallen van coalitievorming voorgedaan die volgens de gangbare theorieën over coalitievorming niet mogelijk hadden moeten zijn. Tromp noemde bijvoorbeeld het in 1989 tot stand gekomen kabinet 'een gevoelige klap voor coalitietheorieën'. Andeweg heeft naar aanleiding van de daarna volgende twee casussen (uit 1994 en 1998), die ook niet in de tot dan toe gebruikelijke theorieën pasten, suggesties gedaan om deze te verfijnen.<sup>11</sup>

Ten dele had die beoogde verfijning betrekking op een derde categorie coali-



tietheorieën: *vote-seeking*. Een wezenlijke voorwaarde voor partijen om aan een coalitieregering te willen deelnemen, met zo gelijkgestemd mogelijke partijen, is volgens Buzogány en Kropp dat ze het ook bij de volgende verkiezingen weer goed willen doen. Zo wordt bijvoorbeeld verklaarbaar dat minderheidskabinetten optreden in een gedoogconstructie. Partijen verliezen namelijk vaak aan populariteit gedurende de rit van een coalitie. Een gedoogpartij kan proberen dat te vermijden door geen ministers te leveren, maar wel het beleid rechtstreeks te beïnvloeden. Ook *oversized coalitions* zijn op die manier verklaarbaar. De lasten van het regeren worden dan over meer schouders verdeeld dan nodig is; potentiële oppositiepartijen worden aan de regering gebonden, zodat zij niet tevens kunnen profiteren van impopulaire beslissingen.

Buzogány en Kropp stellen dat afspraken die partijen voorafgaand aan de verkiezingen maken om wel of juist niet met elkaar te gaan regeren ook betrokken kunnen worden bij de theorievorming. Dat is in Duitsland nadrukkelijk een *vote seeking*-motief. Het Duitse stelsel faciliteert namelijk in zekere zin coalities, onder meer doordat kiezers twee stemmen kunnen uitbrengen. Daarbij kan strategisch gestemd worden op de twee deelnemers van een potentiële coalitie. Op grond van de Duitse kieswet vergroot dat zelfs de kansen dat die coalitie ook daadwerkelijk de meerderheid behaalt.<sup>12</sup> Met het afgeven van coalitiesignalen kunnen er echter ook coalitiemogelijkheden afvallen: het kan voorkomen dat partijen die beogen een coalitie te vormen, geen meerderheid bij de verkiezingen behalen.

Het verwerken van deze drie soorten coalitietheorieën in één alomvattende coalitietheorie lijkt echter vooralsnog te complex te zijn. Sommige Duitse en Nederlandse onderzoekers zijn dan ook van mening dat er nieuwe wegen moeten worden ingeslagen bij verder onderzoek naar coalitievorming. Patrick Horst bijvoorbeeld meent dat 'het goed zou zijn als onderzoekers hun computers een tijdje in de steek zouden laten, en op pad zouden gaan met een gespreksrecorder. Het doel daarvan is niet een soort *Het Bureau* van Voskuil over kabinetsformaties, maar het kunnen voeden van de coalitievormingstheorie met die informatie.' En Andeweg:

Tot nu toe zijn de theorieën over coalitievorming voornamelijk deductief tot stand gekomen, op basis van logisch voortbouwen op de assumptie van rationele, op winst gerichte spelers. De grens van die benadering lijkt bereikt en het wordt tijd voor enig inductief tegenwicht, van amendering van de theorieën op basis van empirisch onderzoek naar de motieven en gedragingen van onderhandelaars en (in)formateurs.

Daar wil dit onderzoek een bijdrage aan leveren.<sup>13</sup>

### Opzet van het onderzoek: landen vergelijkend, multidisciplinair

Dit onderzoek streeft naar een systematische, kwalitatieve vergelijking van de wijze waarop coalities in Nederland en de Bondsrepubliek worden gevormd. Weliswaar is er niet letterlijk op pad gegaan met een gespreksrecorder, maar over naoorlogse gevallen van coalitievorming in Nederland en Duitsland was ruimschoots literatuur voorhanden waarvoor wél vele interviews met de hoofdrolspelers van dat moment zijn afgenomen. Ook is hiervoor veel materiaal geput uit allerlei archieven in beide landen.

Voor een dergelijk onderzoek is een multidisciplinaire benadering vereist. Hiervoor zijn vooral politicologen aangehaald, die al meer dan een halve eeuw veel studie doen naar theorieën over coalitievorming. Als een stap teruggezet wordt om te zoeken naar een meer inductieve benadering, wordt het terrein van de geschiedwetenschap betreden. Zowel in Nederland als in Duitsland zijn het vooral historici geweest die de afzonderlijke gevallen van coalitievorming besproken en geanalyseerd hebben. Voor de Nederlandse situatie zijn de naoorlogse kabinetsformaties met name uitgebreid beschreven door het Centrum voor Parlementaire Geschiedenis (CPG), laatstelijk (in 2016) in *Kabinetsformaties 1977-2012*. Ook het formatieproces zelf, en de ontwikkelingen daarin, zijn door het CPG (in 2012) mooi in kaart gebracht: in *De kabinetsformatie in 50 stappen*. De formatie van 2012 is zelfs door drie auteurs uitputtend geëvalueerd in opdracht van de Tweede Kamer zelf (in 2016, in *Zonder koningin*). Ook in Duitsland zijn alle afzonderlijke naoorlogse formaties beschreven, maar het formatieproces zelf lijkt daar niet systematisch door historici bestudeerd te zijn.

Als derde discipline is het toepassen van de juridische invalshoek hier onontbeerlijk, die van het staatsrecht. Dat wil niet zeggen dat dit proefschrift de pretentie heeft een bijdrage te leveren aan de theorievorming in de staatsrechtwetenschap. Het wil juist laten zien dat het staatsrecht bij onderzoek op het gebied van coalitievorming belendende disciplines nodig heeft.

Verhey gooide in dit verband in 2014 in zijn oratie 'De constitutionele conventie' een steen in de vijver met de daarin geponeerde stelling: 'De staatsrechtwetenschap dreigt irrelevant te worden.' Hij analyseerde dat nog maar weinig juristen zich met het Nederlandse staatsrecht bezighielden: 'Daarom moeten wij naar een praktische en minder eenzijdig positiefrechtelijke staatsrechtwetenschap dan wij op dit moment kennen.' Daarbij noemde hij uitdrukkelijk als voorbeeld de procedure van kabinetsformatie en de conventies, ofwel 'zodanig vaste gebruiken dat daaraan de verwachting kon worden ontleend dat de hoofdrolspelers zich ook in de toekomst daaraan zouden houden', zoals de rol van het staatshoofd in de kabinetsformatie. Die veranderde tamelijk abrupt in 2012, toen de Kamer het initiatief naar zich toetrok bij de wijziging van het

Reglement van Orde. Dat riep bij Verhey de vraag op of er toen voldoende is nagedacht over de consequenties daarvan voor de verschillende stappen die te onderscheiden zijn bij kabinetsformaties.<sup>14</sup>

De verschillen tussen Nederland en Duitsland zijn, juist in de staatsrechtelijke literatuur, opvallend. Dat komt niet alleen doordat Nederland, in tegenstelling tot Duitsland, geen Constitutioneel Hof heeft waarvan de rechtspraak het staatsrecht verder tot ontwikkeling kan brengen. De verschillen gaan veel verder. De ‘Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden’ kent al vanaf 1814 geen enkele bepaling over de weg die moet worden afgelegd van verkiezingen naar een nieuw kabinet, laat staan dat daar iets in staat over tussentijdse coalitievorming. De Koning benoemt de ministers; daarmee moeten wij het al meer dan tweehonderd jaar doen.<sup>15</sup>

Niet alleen in de Duitse historische maar ook in de staatsrechtelijke literatuur lijkt de procedure via welke de coalitievorming plaatsvindt een volstrekt non-item te zijn. Dat vormt een sterk contrast met de vele discussies daarover in Nederland. De Bondsrepubliek kreeg in 1949 een nieuwe Grondwet waarin ook enige bepalingen omtrent de coalitievorming zijn opgenomen. De Duitse staatsrechtelijke literatuur gaat uitputtend in op de interpretatie van die artikelen en de uitspraken van het Constitutionele Hof daarover, maar niet op het proces van coalitievorming zelf. Dat juist dat in Nederland een terugkerend onderwerp van discussie is, werkt voor Duitse wetenschappers veelal bevreemdend. Hun uitleggen waarom er in Nederland gewerkt wordt met (in)formateurs, in plaats van dat er – zoals in Duitsland – eenvoudig sprake is van *freestyle bargaining* tussen partijen, bleek dan ook niet altijd mee te vallen. Het omgekeerde geldt ook: dat het proces van coalitievorming ook “gewoon” kan plaatsvinden met enkel vertegenwoordigers van de onderhandelende partijen, is voor Nederlanders misschien moeilijk te bevatten.<sup>16</sup>

### De vier P’s benodigd voor coalitievorming

In dit onderzoek wordt coalitievorming geanalyseerd door het openen van de *black box* van de coalitievorming. Zowel in de Bondsrepubliek als in Nederland blijkt deze vier P’s te bevatten: partijen, programma, portefeuillevdeling en personen. Het vormen van een coalitie lijkt zo gezien juist weer bedrieglijk eenvoudig. Een bepaalde combinatie van partijen hoeft het alleen maar ‘even’ eens te worden over een programma, een verdeling van de portefeuilles, en de personen die de ministersposten gaan bezetten. Verwacht mag worden dat de stappen ook min of meer in deze volgorde worden gezet. Het heeft immers weinig zin om over een programma of over ministersposten te gaan onderhandelen als niet duidelijk is met welke partijen de overeenstemming bereikt moet worden. ‘Min of meer’ in deze volgorde omdat in beide landen gebruikelijk is

dat de slotfase, waarin de personele bemensing bekend wordt gemaakt, meestal al enigszins voorbereid is in de *inner circle* van de coalitie-in-wording.<sup>17</sup>

Aldus opengebroken blijkt de *black box* van coalitievorming in Duitsland en in Nederland toch nogal verschillende factoren te bevatten die van belang zijn voor de coalitievorming in beide landen.

Bij de P van partijen wordt in beide landen uitgegaan van de getalsverhoudingen in Bondsdag en Tweede Kamer, zoals die na verkiezingen tot stand komen. Deze studie richt zich primair op coalitievorming, niet op de levenscyclus van coalities. Dat neemt uiteraard niet weg dat beide parlementen geregeld te maken hebben gekregen met afsplitsingen en (in Duitsland gebruikelijker dan in Nederland) leden die van fractie wisselden. Waar dat van invloed is op de coalitievorming komt dat in de tekst naar voren. In Duitsland valt dan te denken aan de situatie vanaf 1969, toen fractiewisselaars de meerderheid voor de coalitie steeds verder deden slinken. In Nederland kan gedacht worden aan de oprichting van PPR en DS'70, partijen die in de periode 1967-1971 ontstonden als afsplitsingen van resp. KVP en PvdA.

De factoren die een rol spelen bij de totstandkoming van de partijencombinatie worden hieronder steeds geanalyseerd. Zo zijn in Duitsland de verhoudingen in de Bondsdag niet uitsluitend bepalend, want vanaf het nationaal bestuurlijke niveau houdt men in Duitsland ook altijd één oog schuin gericht op de verhoudingen in de Duitse Senaat, de *Bundesrat*. Wordt de gehele naoorlogse periode overzien, dan is de rol van deze *Länderkammer* voor de Bondsrepubliek van veel groter gewicht dan die van de Eerste Kamer in Nederland. Dat vindt zijn oorzaak in de federale staatsstructuur van Duitsland. Voor de coalitievorming is vooral de (partijpolitieke) samenstelling van de *Bundesrat* belangrijk, die tamelijk sterk en snel kan fluctueren. In Nederland worden de leden van de Eerste Kamer periodiek (vanaf 1983 eens in de vier jaar) gekozen door de elf (vanaf 1986 met Flevoland twaalf) parlementen van de provinciebesturen. Een van de curieuze erfenissen van de Nederlandse politiek uit de negentiende eeuw is dat deze Statenleden vervolgens geen enkele formele bemoeienis meer met de Eerste Kamer hebben, tot weer de volgende verkiezing van de Eerste Kamer op de agenda staat. Pas in 2010 werd de samenstelling van de Eerste Kamer een thema bij de coalitievorming, omdat de (op een meerderheid in de *Tweede Kamer* gebaseerde) coalitie daar toen geen meerderheid meer had.

Het is tamelijk gebruikelijk dat partijen in de Bondsrepubliek al voor de verkiezingen coalitiesignalen afgeven. Zij geven dan aan met wie zij wel of juist niet een coalitie willen aangaan. Of en in hoeverre dat steeds het geval is geweest, zal eveneens steeds geanalyseerd worden. Ook van de periodieke verkiezing van de bondspresident kan een coalitiesignaal uitgaan. In Nederland spreken partijen zich voor de verkiezingen veel minder vaak uit over een bepaalde coalitie (hooguit

in negatieve zin); waar dat toch gebeurt, zal dat in dit betoog aan de orde komen. Om na een vaak verhitte verkiezingsstrijd toch nog tot een coalitie te kunnen komen, is hier – eveneens een erfenis uit de negentiende eeuw – een stelsel van intermediairs opgetuigd met wier hulp de partijen een coalitie kunnen formeren: een (tot 2012) door het staatshoofd benoemde formateur, later informateurs, nog weer later ook pre-informateurs of verkenner. Hun onderlinge taakafbakening is niet altijd duidelijk, en het hele systeem van coalitievorming heeft vaak onvrede opgeroepen. Niet zelden kwam die ‘toevallig’ van een partij die buiten de coalitieboot viel. Inhoudelijke en procedurele bezwaren tegen het Nederlandse systeem van coalitievorming liepen dus vaak door elkaar.<sup>18</sup>

De ontwikkeling van het partijenstelsel is zowel in Duitsland als in Nederland natuurlijk altijd een bepalende factor voor de coalitievorming geweest. Deze maakt dan ook steeds deel uit van deze analyse. Door de 5%-kiesdrempel in de Bondsrepubliek kende – en kent – de Bondsdag veel minder fracties dan de Tweede Kamer, waar een score van circa 0,7% (tot 1956: 1%) van de stemmen al voldoende is om een zetel te behalen. Met slechts een drietal fracties (tussen 1961 en 1983) was coalitievorming in Duitsland tamelijk overzichtelijk: twee regeren er en één voert oppositie. Dat is echter niet het gehele verhaal. Zo was het in het naoorlogse Duitsland aanvankelijk maar zeer de vraag of het partijenstelsel stabiele coalities mogelijk zou maken. Vanaf 1983 lijkt het Duitse partijenstelsel – enigszins saai – bepaald te worden door twee tegenover elkaar staande blokken, al is dat evenmin onveranderlijk want de laatste jaren heeft ook Duitsland te maken gekregen met enige versplintering van het partijenstelsel, zij het minder dan Nederland. Ook de vraag in hoeverre het partijenstelsel een ‘gelijk speelveld’ biedt voor alle partijen maakt natuurlijk deel uit van deze analyse. Zo zal onder weer worden gezien of deelname van sociaaldemocraten aan een coalitie in beide landen steeds tot de reële mogelijkheden behoorde.

Het programma van de coalitie wordt in deze studie steeds aangeduid als het ‘coalitieakkoord’. Daarmee wordt bedoeld op de afspraken binnen en tussen de aanstaande coalitiefracties en de nieuw aantredende regering. Vooral in Nederland heeft de betekenis van dit akkoord veel aanleiding tot discussie gegeven, waarbij vragen werden opgeworpen als: hoe en in hoeverre werden de coalitiefracties aan het programma gebonden? Wat betreft de Duitse situatie is steeds gepoogd te analyseren waarom er al dan niet sprake was van een coalitieakkoord. In Nederland is eigenlijk immer sprake geweest van een dergelijk akkoord, in wat voor vorm dan ook.<sup>19</sup> Zowel voor Duitsland als voor Nederland komt aan de orde wat door de jaren heen de functie en het belang van een dergelijk coalitieakkoord is geweest en, daarvan afgeleid, waarom het coalitieakkoord de vorm aannam die het had: soms waren er helemaal geen afspraken, soms was er een uitgebreid akkoord, en ook allerlei tussenvarianten (bijvoorbeeld een

geheim akkoord) kwamen voor. Ook de omvang van het regeerakkoord wordt steeds vermeld. Hier verdient alvast vermelding dat het gaat om de trend die dat aantal laat zien; in een kwalitatief onderzoek als het onderhavige is die van groter belang dan het exacte aantal woorden. Bijlagen worden in beide landen niet meegeteld.

Het meest complex van de vier P's, en daarom misschien het interessantst, is de portefeuilleverdeling. Niet elke ministerspost is immers van even groot belang; de ene partij kan sommige posten belangrijker vinden dan de andere partij, en de indeling in departementen per land ligt vaak niet vast, maar wordt bij het aantreden van een nieuw kabinet vaak meer of minder gewijzigd. Financiën en Buitenlandse Zaken zijn al genoemd als *overall* zeer belangrijke posten.

Laver en Hunt hebben in 1992 een rangorde aangebracht in het gewicht dat aan departementen werd toebedeeld, door experts hierover naar hun oordeel te vragen, en in 2005 hebben Druckman en Warwick deze exercitie herhaald. De laatsten kwamen tot de conclusie: 'schattingen van experts zullen de grootste puristen niet tevreden stellen, maar dit is altijd nog beter dan helemaal geen schatting'. Per land is aan experts gevraagd om departementen te rangschikken van het meest naar het minst belangrijk. Omdat Laver en Hunt een andere schaal gebruikten dan Druckman en Warwick wordt hier volstaan de plaats in de rangorde van ministeries aan te geven, zoals die uit de twee onderzoeken naar voren kwam (tabel 1).<sup>20</sup>

	Positie BRD in 1992	Positie BRD in 2005	Positie NL in 1992	Positie NL in 2005
Financiën	2	1	1	1
Buitenlandse Zaken	1	2	4	5
Economische Zaken	6	7	3	4
Volkshuisvesting c.a.	10	11	7	10
Defensie	4	5	9	11
Verkeer	11	8	12	8
Binnenlandse Zaken	3	3	5	2
Volksgezondheid c.a.	8	12	10	9
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	5	4	2	3
Landbouw c.a.	9	9	11	12
Justitie	7	6	8	7
Onderwijs c.a.	12	10	6	6

Tabel 1 Rangorde van twaalf departementen in de Bondsrepubliek en Nederland (1 = het meest, 12 = het minst belangrijk)

Het opvallendste verschil tussen Nederland en Duitsland is het gewicht dat de experts toekennen aan de portefeuilles Defensie en Onderwijs. Defensie staat in Duitsland veel hoger aangeschreven dan in Nederland, en omgekeerd kent Nederland aan Onderwijs een veel groter gewicht toe. Dat laatste zal ermee te maken hebben dat in Duitsland de bevoegdheden van dat departement vooral bij de *Länder* liggen (waar Onderwijs zelfs zo ongeveer het belangrijkste departement is) en dus niet op het centrale niveau. Uit de tabel blijkt al dat de hiërarchie van posten (sterk) kan veranderen. Dat hangt niet alleen samen met het moment van onderzoek, maar misschien ook met de methode die men daarbij gehanteerd heeft. Druckman en Warwick vroegen de experts in 2005 bijvoorbeeld ook om departementen die toen allang niet meer bestonden in hun rangorde te betrekken. Aan de ordeningen moet dus niet een al te absoluut karakter worden toegekend.

Desondanks bestaat er ontegenzeglijk zoiets als een 'pikorde' in de ministershiërarchie in de beide landen: een prioriteitsvolgorde van departementen, per groep van departementen of binnen die groep. Zoals Druckman en Warwick het uitdrukken: 'het maakt zeker verschil voor een partij of die, zeg maar, het premierschap en Financiën krijgt, of Sport en Toerisme'.<sup>21</sup>

Per geval van coalitievorming zal in deze studie de verdeling van de portefeuilles over de partijen geanalyseerd worden. Om dat overzichtelijk weer te geven, worden de hierboven genoemde departementen geclusterd in vijf 'hoofdbeleidsgebieden' of 'hoeken'. Zo kunnen patronen bij de verdeling van de ministersposten in elke hoek blijken. Een dergelijke indeling is altijd enigszins intuïtief en zal ook altijd elementen kennen die voor discussie vatbaar zijn. Alleen Algemene Zaken in Nederland en het *Bundeskansleramt* in Duitsland vallen buiten deze indeling, omdat deze departementen uit de aard der zaak niet tot een van de vijf 'hoeken' gerekend kunnen worden.<sup>22</sup>

Het belangrijkste beleidsgebied is de sociaaleconomische hoek. Hiertoe worden de departementen van Financiën, Sociale Zaken en Economische Zaken gerekend. In de literatuur (vooral de Nederlandse) worden deze drie wel aangeduid als de 'sociaaleconomische driehoek'. Verwarrend is dat er ook sprake is van een vierhoek (met Algemene Zaken), vijfhoek (tevens met Binnenlandse Zaken) en zelfs zeshoek (met ook Volksgezondheid). Hier wordt echter oud-minister Hans Gruijters gevolgd, die deze hoek placht aan te duiden als 'de gevarendriehoek'.<sup>23</sup>

Van de buitenlandhoek maken Buitenlandse Zaken en Defensie deel uit; ook de post Ontwikkelingssamenwerking behoort hiertoe. In de Bondsrepubliek werd deze ingesteld in 1961, in Nederland in 1965. West-Duitsland kende tot 1990 bovendien een minister voor Duits-Duitse-vraagstukken, vanwege de bijzondere relatie met het toenmalige Oost-Duitsland. In Nederland wordt



hierbij Overzeese Gebiedsdelen/Rijksdelen gerekend, dat nog tot februari 1957 heeft bestaan.

De binnenlandhoek is het overzichtelijkst. In beide landen vallen hieronder de departementen van Binnenlandse Zaken en Justitie. Voor Duitsland wordt de post *Vertriebenen*-zaken (die tot 1966 bestond) ook tot deze hoek gerekend, alsmede de Chef van het *Bundeskansleramt*, als die de status van minister heeft. In Nederland worden de ministers zonder portefeuille die onder een van deze departementen vallen hieronder geschaard.

Enigszins problematisch is de indeling voor de ruimtelijke hoek. Volkshuisvesting en Verkeer vallen hieronder, maar het departement van Landbouw is een twijfelgeval. Hier wordt de keus gevolgd die Vonhoff c.s. maakten, om deze onder het ruimtelijke hoofdbeleidsgebied te scharen.<sup>24</sup> Op zichzelf is er iets voor te zeggen om dit departement in te delen bij de sociaaleconomische hoek, vanwege de traditionele verdelingsvraagstukken die hierbij aan de orde zijn. In de eerste jaren na de oorlog hield dit departement zich immers bezig met de voedselvoorziening. Tot mei 1959 was dit begrip zelfs opgenomen in de naam van het ministerie. In Duitsland is het equivalent daarvan, *Ernährung*, vanaf 1949 tot op heden zelfs steeds in de naam gebleven. Het departement kan in hoofdzaak worden gezien als een verdelingsdepartement, zolang het geven van inkomenssteun aan de landbouwsector een nationale verantwoordelijkheid was. Dat was het geval tot circa 1970, waarna dit meer een Europese kwestie werd.

Voor de Nederlandse situatie geldt dat de eerste naoorlogse minister van Landbouw, Sicco Mansholt, zich al met grote ruilverkavelingen bezighield, wat weer meer in de ruimtelijke hoek ligt. Bij de inrichtingswetten na 1970 leken ook andere aspecten dan landbouw een rol te spelen, zoals natuur.<sup>25</sup> In 1982 werd 'natuurbeheer' zelfs opgenomen in de naam van het departement. In 2010 werd het zelfstandige departement van Landbouw echter pardoes opgeheven en bij Economische Zaken gevoegd, wat er weer op lijkt te wijzen dat het toch vooral een sociaaleconomisch departement is. De periode tussen 1970 en 2010 is echter langer dan de periode 1945-1970 en de periode na 2010 tezamen. Uit tabel 1 blijkt verder dat het departement bij de verdeling van de buit lang niet zo geliefd is als de drie posten in de sociaaleconomische hoek, en ook dat is een reden om het hier als een ruimtelijk departement te beschouwen.

Resteert als laatste de sociaal-culturele hoek. Daaronder vallen de departementen van Gezins-/Jeugd-/Vrouwenzaken (Duitsland) en Cultuur/Welzijn (Nederland), alsmede Onderwijs. Een probleemgeval is hier Volksgezondheid. In beide landen is dat departement enige tijd ondergebracht bij Sociale Zaken (in Nederland van 1951 tot 1971, in Duitsland van 2002 tot 2005). In beide landen is het echter ook lang gecombineerd geweest met wisselende andere onderdelen van beleid, en als een sociaal-culturele post beschouwd (de juiste benaming



wordt in deze studie steeds vermeld). Daarom wordt deze post bij vergelijkingen tussen Nederland en Duitsland buiten beschouwing gelaten.

Per geval van coalitievorming zal in tabelvorm gepresenteerd worden hoe de verdeling van de ministersposten over de partijen per hoofdbeleidsgebied is uitgevallen. De verdeling bij de start van het kabinet hoeft niet altijd de gehele betreffende periode zo te blijven. Daarom is ook steeds aangegeven welke tussentijdse wijzigingen er zijn opgetreden. Zo biedt de tabel steeds een overzicht voor een gehele kabinetsperiode.

Er is van afgezien om staatssecretarissen in de tabellen, en ook overigens in deze studie, te vermelden. Wat in Nederland een 'staatssecretaris' wordt genoemd, heet in Duitsland een 'parlementarische Staatssekretär'. Zijn rol is niet bepalend voor de coalitievorming en gewoonlijk is zijn positie een sluitpost bij de portefeuillevverdeling. Als een partij enigszins over- of onderbedeeld is voor wat betreft de ministersposten, kan dat gecompenseerd worden door die partij een staatssecretaris minder resp. meer te laten leveren. Dat staatssecretarissen soms als 'waakhond' bij een minister van een andere partij worden gezet (in Duitsland *Kreuzstichverfahren* geheten), maar soms ook uit dezelfde partij als de minister komen, is evenmin bepalend voor de coalitievorming en blijft daarom tevens buiten beschouwing.

Met de laatste van de vier P's, die van personen, wordt in dit boek node anders omgegaan dan met de eerste drie. Natuurlijk: individuele personen kunnen een grote invloed hebben op de coalitievorming. In Duitsland was bijvoorbeeld Adenauer sterk bepalend voor de coalities die daar tot stand kwamen, zoals Drees dat in dezelfde tijd op een andere (minder autoritaire) manier in Nederland was. De relatie met de andere drie P's kan nauw zijn: voor sommige ministers gold dat hun aanwezigheid op een departement, gecombineerd met hun populariteit, een stimulans was voor de betreffende partij om bij de volgende coalitievorming die minister op dat departement wederom te claimen. Zo was Norbert Blüm zestien jaar lang Kohls minister van Sociale Zaken en kon Luns van 1952 tot 1971 minister blijven op het departement van Buitenlandse Zaken. Dat alles laat echter onverlet dat deze factor bij de afzonderlijke gevallen van coalitievorming eigenlijk niet te systematiseren is. Deze vierde P ontbreekt daarom in het concluderende deel per land. Een poging om toch iets te zeggen over de rol van de persoonlijke factor in Duitsland en Nederland wordt gedaan in het concluderende hoofdstuk 5. Daar worden een aantal aspecten van de herkomst van de ministers in de twee landen tegen elkaar afgezet, in het besef dat dat iets anders is dan het systematiseren van de vierde P zoals dat met de andere drie P's gebeurt.

## **Probleemstelling en indeling van het boek**

Dit alles mondt uit in de volgende probleemstelling van dit onderzoek:

Hoe vond coalitievorming in Nederland en Duitsland plaats in de naoorlogse periode, welke coalities werden er waarom in de beide landen gevormd, en hoe komt het dat coalitievorming na verkiezingen in Nederland gemiddeld meer dan twee keer zo lang duurt als in Duitsland? Welke rol spelen de factoren partijen, programma, portefeuilleverdeling en personen hierbij?

Hierna zal eerst een inleiding volgen waarin voor de Bondsrepubliek en voor Nederland wordt aangegeven wat hun 'startpunt' was bij de coalitievorming. Dat punt ligt voor Duitsland in 1949, voor Nederland in 1946. Aan het eind daarvan wordt in tabelvorm nog eens samengevat welke factoren in de beide landen van belang waren voor coalitievorming.

Dan volgen twee grote hoofdstukken waarin steeds een geval van coalitievorming wordt besproken vanaf het genoemde startpunt. Het erop volgende intermezzo is erop gericht het vervolg van het verhaal begrijpelijker te maken. Dat kan bijvoorbeeld gaan over de ontwikkeling van het partijstelsel in de beide landen. De eigenheid van Duitsland en Nederland brengt echter ook met zich mee dat de intermezzo's grotendeels over verschillende onderwerpen gaan. Duitsland kent nu eenmaal geen (in)formateurs, en in Nederland wordt geen staatshoofd gekozen. Na een intermezzo wordt dan weer het chronologisch volgende geval van coalitievorming geanalyseerd, tot en met 2013 (Duitsland) resp. 2012 (Nederland), wat voor beide landen wordt afgesloten met een conclusie per land.

Het laatste hoofdstuk bevat de conclusies die de vergelijking van beide landen hebben opgeleverd.



## Stand van zaken van de coalitievorming in Duitsland (1949) en Nederland (1946)

### Het naoorlogse Duitsland: continuïteit of ‘Weimar’ overwonnen?

‘In den beginne was er Adenauer. Zo laat het begin van de Bondsrepubliek zich kort kenmerken’, aldus de populaire Duitse auteur Arnulf Baring. Adenauer werd in 1949 de eerste bondskanselier en zou dat tot 1963 blijven. Een andere auteur ziet een ander startpunt: ‘In den beginne waren er de *Länder*.’ Deze bestuurslaag bestond inderdaad al vóór de Bondsrepubliek zelf. Een derde auteur plaats het beginpunt nog eerder: onder erkenning van de continuïteiten tussen de vooroorlogse en de naoorlogse Duitse geschiedenis was er volgens hem in elk geval in 1945 één werkelijk nulpunt, en wel wat betreft de politieke partijen: die waren namelijk meteen na de oorlog domweg verboden door de geallieerden.<sup>26</sup>

Welke rol speelden na de oorlog de *Länder*, de partijen en Adenauer (de meest chronologische volgorde) in de ontwikkeling van het Duitse partijstelsel? De Weimarrepubliek – Duitsland vanaf 1919 – was genoemd naar de stad in Thüringen waar in dat jaar een nieuwe Grondwet werd opgesteld door een rechtstreeks gekozen *Nationalversammlung*; in Berlijn was dat toen te gevaarlijk vanwege de politieke onrust daar. De veertien jaren daarna kenmerkten zich in politieke zin door grote instabiliteit, elkaar snel opvolgende (vaak minderheids)kabinetten, onduidelijke bevoegdheidsverdeling tussen Rijkspresident, Rijksdag en Rijkskanselier (en zijn ministers), en uiteindelijk het afglijden via presidentiële kabinetten naar een dictatuur. ‘Weimar’ is minder mislukt door de Grondwet dan door het partijstelsel, meent bijvoorbeeld Rudzio, want op zichzelf maakte de Grondwet een ontwikkeling mogelijk naar zowel een sociale, pluriforme samenleving als naar een autoritaire, presidentiële heerschappij. Na de Tweede Wereldoorlog stonden echter zowel de oude Grondwet als het partijstelsel in een kwade reuk. De uitdaging voor de Duitse politici na 1945 werd om de geallieerden te bewijzen dat een wél houdbare Grondwet een stabiel partijstelsel garandeerde waarin coalitievorming goed mogelijk was.<sup>27</sup>

### Vorming van de *Länder*

Op de Conferentie van Potsdam in juli/augustus 1945 verdeelden de geallieerden Duitsland territoriaal. Het deel van Duitsland en Berlijn dat onder Russisch bestuur kwam te vallen, werd in de (West-)Duitse literatuur meestal aangeduid als de *Sowjetische Besatzungszone* en, vanaf 1948, als 'de zogenoemde DDR' die de Bondsrepubliek nooit heeft erkend. De Grondwet van 1949 kon alleen geratificeerd worden door de parlementen van de toen gevormde elf *Länder* van de Bondsrepubliek. In de preambule heette het: '[het volk van deze *Länder*] heeft dit ook besloten voor die Duitsers, die daar niet aan mochten meewerken. Voor het gezamenlijke Duitse volk blijft de oproep tot Duitse zelfbeschikking over eenheid en vrijheid van kracht.'<sup>28</sup>

De Russen waren de eersten om in 'hun' zone van Duitsland *Länder* te (her)scheppen. Zij kwamen toen al tot (grotendeels) de vijf huidige (voormalig Oost-Duitse) *Länder*: Brandenburg, Mecklenburg-Voorpommeren, Saksen, Saksen-Anhalt en Thüringen. De bevoegdheden van deze *Länder* werden vanaf 1952 geleidelijk teruggebracht tot nul, maar formeel zijn ze nooit opgeheven; feitelijk herleefden ze na de hereniging. Berlijn vormde in alle opzichten een geval apart, ook in dit geval: (Oost-)Berlijn kreeg van de Russen nooit de status van een *Land*, maar die van een gemeente – wel met de bijzondere titel 'hoofdstad van de DDR'. Ook in de Grondwet van de Bondsrepubliek werd (West-)Berlijn geen *Land*, maar werd wel weer (heel) Berlijn uitdrukkelijk genoemd als gebied waar de Grondwet ooit ook voor moest gaan gelden.<sup>29</sup>

Over de bestuursstructuur van het nieuwe Duitsland werd in Potsdam niets afgesproken, maar toen na de Russen ook de Amerikanen in 'hun' zone al snel *Länder* gingen vormen, wees dat op een federatief verband met (in de toekomst) substantiële bevoegdheden voor die *Länder*. Het bestuur daarvan ontwikkelde zich vooral langs de lijnen van de wil van de geallieerden die het in de betreffende zone voor het zeggen hadden. De Amerikanen kregen het zuidoostelijke gedeelte van Duitsland toebedeeld, waar zij al snel drie *Länder* in het leven riepen. Al op 28 mei 1945 benoemden zij in Beieren de leden van een voorlopige regering, die overigens aanvankelijk nog geen noemenswaardige eigen bevoegdheden had. Dat was zelfs nog voordat de Amerikanen besloten Beieren als *Land* te laten 'herleven'. In september van dat jaar werden Hessen en Württemberg-Baden gevormd en benoemden de Amerikanen ook daar de ministers. Dit laatste *Land* omvatte het noordoostelijke deel van het huidige Baden-Württemberg. De andere twee delen ervan, destijds Baden en Württemberg-Hohenzollern geheten, vielen in de Franse zone. Per 1 januari 1953 werden deze drie samengevoegd tot het *Land* Baden-Württemberg, dat we nog steeds kennen.

De Amerikanen bedreven in 'hun' zone steeds meer politiek op basis van overleg met de Duitsers. Al in november en december 1946 volgden hier de

eerste reguliere verkiezingen, waarbij het parlement steeds de Grondwet van dat *Land* ratificeerde: die kregen zij daarmee al tweeënhalf jaar vóór de Bondsrepubliek zelf. De regels voor de coalitievorming waren vergelijkbaar met wat vanaf mei 1949 voor de Bondsrepubliek als geheel zou gaan gelden: een vaste zittingstermijn (van vier of vijf jaar) van het parlement dat een minister-president kiest, die daarna op zijn beurt ministers voordraagt. Afwijkend was dat de parlementen van de *Länder* zelfontbindingsrecht hadden, vooral bedoeld voor het geval zich een conflict tussen regering en parlement zou voordoen. De Bondsdag heeft dat recht nooit gekregen.<sup>30</sup>

De Britse zone bevond zich in het noordelijke deel van (West-)Duitsland. Op basis van de ervaringen thuis waren de Amerikanen al snel overtuigd van het nut van een federatieve staatsvorm. De Britten wilden vooral verhinderen dat zich een nieuw sterk centraal Duits gezag zou ontwikkelen en maakten minder haast met de vorming van *Länder* in hun zone. De voormalige Pruisische provincie Sleeswijk-Holstein werd in de zomer van 1946 nog eenvoudig tot *Land* omgedoopt, maar het samenvoegen van de Pruisische provincies Rijnland en Westfalen (in beide hadden de Britten al een regering en een parlement benoemd!) tot Noordrijn-Westfalen lukte pas nadat de regeringschef van Westfalen in juli 1946 was toegezegd dat hij minister-president van het nieuwe *Land* zou worden – ook hier: nog voordat dit *Land* officieel bestond.

De totstandkoming van het *Land* Nedersaksen gaf vergelijkbare fusieproblemen: de Britten hadden de oude Pruisische provincie Hannover tot *Land* bestempeld en er een regering aangesteld, maar dat was ook gebeurd in drie voormalige, aangrenzende staatjes die met Hannover moesten fuseren. Die laatste verzetten zich ertegen dat de minister-president van Hannover dat ook zou worden van Nedersaksen. Pas in november 1946 kon dat *Land* worden opgericht. De eerste verkiezingen in deze drie 'Britse' *Länder* volgden in april 1947. De Britten stonden de Hanzesteden Bremen en Hamburg toe een eigen *Land* te blijven vormen; daar werden in oktober 1946 al de eerste verkiezingen gehouden.<sup>31</sup>

Frankrijk zette zich van de drie westelijke geallieerde landen het minst in voor de vormgeving van de Duitse staatsstructuren. De Fransen hadden 'hun' gedeelte van Duitsland in het zuidwesten, aan de Frans-Duitse grens. De geschiedenis van twee wereldoorlogen maakte dat Frankrijk zo lang mogelijk probeerde het centrale gezag in Duitsland zwak te houden, met daarbinnen zo soeverein mogelijke eenheden. In oktober 1945 benoemden ze al een regering in Württemberg-Hohenzollern; in Baden gebeurde dat in november 1946. Beide *Länder* werden opgericht in april 1946, en de eerste verkiezingen vonden er plaats in mei 1947. Ten slotte werd in augustus 1946 Rijnland-Palts in het leven geroepen, met een voorlopige regering vanaf december 1946 en verkiezingen

in mei 1947. Franse plannen om het onder hen vallende Saarland te annexeren, strandden op protest van de andere westerse geallieerden, waarna dit gebied werd omgevormd tot een apart Frans protectoraat. Het hoorde vanaf februari 1946 niet meer bij Duitsland, en Frankrijk verbood politieke partijen in het Saarland om voorstander te zijn van aansluiting bij Duitsland (zoals de drie Duitse hoofdstromingen daar hadden gedaan). Uiteindelijk werd het Saarland op 1 januari 1957 weer een deel van Duitsland, als apart *Land*.<sup>32</sup>

In de Duitse Grondwet, zoals die in mei 1949 tot stand kwam, was gekozen voor een bijzondere vorm van een tweekamerstelsel. Naast de rechtstreeks gekozen Bondsdag zou ook een *Bundesrat* een rol krijgen in de wetgeving en het bestuur. Het bijzondere van dit orgaan was dat het bestond uit (vertegenwoordigers van de) *regeringen* en niet uit de *parlementen* van de *Länder*. De regering van elk *Land* heeft, afhankelijk van het inwonertal, drie tot vijf (vanaf 1990: zes) stemmen in de *Bundesrat* die per *Land* alleen *en bloc* afgegeven mogen worden. In de federatieve staatsvorm van Duitsland is sprake van een gecompliceerd systeem van wederzijdse afhankelijkheid tussen *Länder* en *Bund*, bijvoorbeeld op het gebied van financiële bevoegdheden.<sup>33</sup>

### Vestiging van een partijenstelsel

Op de Conferentie van Potsdam in juli en augustus 1945 werd tevens afgesproken dat de geallieerden verantwoordelijk waren voor de toelating van politieke partijen in 'hun' zone. In de latere DDR werd al in juni 1945 een communistische partij (KPD) toegestaan, daarna een sociaaldemocratische (SPD), een christendemocratische (CDU (D)) en een liberale (LDP). Alle partijen tezamen werden spoedig gedwongen samen te gaan in een 'eenheidsfront'; SPD en KPD fuseerden zelfs na enige maanden geharrewar tot de SED van Walter Ulbricht, die de facto alle macht kreeg.<sup>34</sup>

De drie westelijke geallieerden bepaalden ook in hoge mate hoe het partijenstelsel in de Bondsrepubliek-in-wording zich zou ontwikkelen. Om aan verkiezingen te mogen deelnemen, hadden partijen namelijk een licentie nodig van de geallieerde partij die 'hun' gebied bestuurde. In december 1948 werd de *Freie Demokratische Partei* (FDP) opgericht in de drie westelijke zones; in regionale varianten namen de liberalen deel aan de eerste naoorlogse verkiezingen voor de *Landtag*. De SPD (die al sinds 1863 bestond) was de eerste partij die zich na de oorlog in heel Duitsland weer organiseerde, maar in het voorjaar van 1946 langs de oost-westgrens doormidden 'scheurde'. Kurt Schumacher werd voorzitter van de SPD in de drie westelijke zones. Opvallend genoeg mocht ook de communistische partij (KPD) zich gaan organiseren en in 1949 zelfs meedoen aan de eerste verkiezingen voor de Bondsdag. De SPD en KPD bestreden elkaar fel; Schumacher beschouwde de communisten als 'roodgelakte nazi's'. On-

danks de zich ontvouwende Koude Oorlog in het gedeelde Duitsland was het niet een geallieerde maar een Duitse beslissing om de KPD te verbieden: het nieuwe Duitse hooggerechtshof, het *Bundesverfassungsgericht*, deed dat in een (zeer uitvoerig) oordeel in 1956.<sup>35</sup>

Verreweg de belangrijkste vernieuwing in het naoorlogse partijenstelsel vond echter plaats bij de christendemocraten met de oprichting van de CDU (die overigens in West-Duitsland pas formeel plaatsvond in 1950). Er bleek – toen al! – behoefte te zijn aan een partij die niet alleen katholieken aansprak, maar *alle* christenen. Ook de CDU kende diverse voorlopers in *Länder* en kreeg een nogal uiteenlopend karakter, al naar gelang de behoefte van de oprichters ter plaatse. Een sceptische journalist schreef: 'Deze partij is socialistisch en radicaal in Berlijn, kerkelijk en conservatief in Keulen, kapitalistisch en reactionair in Hamburg, en antirevolutionair en gericht op deelbelangen in München.' In de Amerikaanse zone in Beieren kreeg de *Christlich-Soziale Union* (CSU) al in januari 1946 een licentie, waarna de licentiepolitiek haar status als de enige christelijke partij in Beieren bevestigde: kleinere partijen moesten zich op lokaal niveau proberen te organiseren en zich dan zien te ontwikkelen tot een kracht waar de geallieerden niet omheen konden. Pas in 1950 kreeg de CSU in Beieren concurrentie van de *Bayernpartei*: een protestpartij met monarchistische en separatistische trekjes.

Het toelatingsregime verschilde ook weer in elk van de drie zones. De Britten bijvoorbeeld stonden ook een andere christendemocratische partij toe: de *Deutsche Zentrumspartei*, kortweg *Zentrum* genoemd, die zich voor de oorlog had gericht op katholieken en had meegedaan aan de eerste *Landtag*-verkiezingen in Nedersaksen en Noordrijn-Westfalen. Deze partij had wortels tot in het Duitse Keizerrijk van voor 1918, net als de *Deutsche Partei*, die bij de eerste verkiezingen voor de *Landtag* in Nedersaksen in 1947 zelfs 17,9% van de stemmen binnenhaalde.<sup>36</sup>

Was er met dit alles ook echt een ander politiek landschap ontstaan? Rudzio heeft dat gemeten door de laatste 'normale' nationale verkiezingen van voor de oorlog (die hij plaatst in 1928) te vergelijken met de eerste van na de oorlog, waarbij hij een frappante gelijkenis opmerkte. De verkiezingen van 1949 zijn zelfs wel getypeerd als 'de laatste van Weimar'. Een vergelijking tussen die in 1928 en 1949 roept overigens methodologische problemen op, onder andere door de vele kleine partijen in 1928 die zich lastig laten indelen, en door het in 1949 veel kleinere gebied waar de verkiezingen gehouden werden. Rudzio komt tot de volgende gecorrigeerde cijfers:<sup>37</sup>



	Links	Liberaal	Christe- lijk/con- servatief	Regio- naal/con- servatief	Extreem rechts	Overig
1928: % stemmen	35,5	13,5	34,0	3,2	3,8	10,0
1949: % stemmen	34,9	11,9	34,1	8,2	1,8	9,1

Tabel 2 Vergelijking van de verkiezingen voor de Rijksdag in 1928 en die voor de Bondsdag in 1949

Uit de tabel blijkt inderdaad dat de verschillende partij(groepering)en na de oorlog in een vergelijkbare orde van grootte ‘terugkeerden’. Volgens Rudzio koerste het partijenstelsel dan ook nog tot 1951 volop in de richting van ‘Weimar’. Anderen benadrukken dat er weliswaar veel continuïteit *leek* te zijn, maar dat de beslissende voorwaarden voor een succesvolle nieuwe start van de Duitse politiek al in 1949 vervuld waren, namelijk door de vorming van één liberale en één christelijke partij.<sup>38</sup>

In 1928 waren er vijftien partijen vertegenwoordigd in de Rijksdag; in 1949 lag dat aantal in de Bondsdag met twaalf niet zo heel veel lager.<sup>39</sup> De beroemde kiesdrempel van 5% gold in 1949 in Duitsland nog slechts per *Land*. 5% van de stemmen in één *Land* was dus voldoende voor vertegenwoordiging in de Bondsdag. Ook het bereiken van de meerderheid in slechts één kiesdistrict was toen overigens voldoende om in de Bondsdag te komen.

Was er in de naoorlogse periode ook een partijenstelsel waarin de middenpartijen (christendemocraten, sociaaldemocraten en liberalen) gelijke kansen hadden om te regeren, of was er zoiets als een houding bij christendemocraten om bij voorkeur niet met de sociaaldemocraten samen te werken? Dat was dan niet terug te voeren op ervaringen uit het interbellum: beide partijen maakten tot 1930 geregeld samen deel uit van de coalitie. Daarna kan niet meer van echte coalitievorming gesproken worden omdat met het eerste zogeheten ‘presidentiele kabinet’ dat toen gevormd werd de band tussen regering en parlement werd doorgesneden. De ontwikkelingen na 1945 leidden er echter toe dat de SPD na de eerste Bondsdagverkiezingen zeker niet als een gelijkwaardige coalitiepartner beschouwd werd.

### Economische politiek in herrijzend Duitsland – de SPD buitenspel

De economische situatie van Duitsland na de oorlog was rampzalig, de levensstandaard van veel Duitsers nijpend. Economisch beleid moest verbetering in deze situatie brengen. De vraag wat voor beleid dat dan moest zijn, vereiste een antwoord van de geallieerden. Die stelden aanvankelijk als eerste eis dat

Duitsland ontwapend zou worden en ontdaan van zijn economisch oorlogspotentieel. Als gevolg van de zich daarna ontvouwende Koude Oorlog begonnen echter vooral de Britten en de Amerikanen het belang in te zien van Duitsland als een tegenwicht tegen de macht van de Sovjet-Unie in de oostelijke zone. Al snel werd ook duidelijk dat het helemaal niet meer toestaan van industrie in Duitsland zou betekenen dat het land financieel langdurig op de geallieerden aangewezen zou zijn, wat een nieuw dilemma opleverde. Het besef drong door dat de fouten van Versailles niet nogmaals gemaakt mochten worden. Om de Duitse economie erbovenop te helpen, lanceerde de Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken, George Marshall, in juni 1947 het naar hem genoemde plan voor de wederopbouw van (West-)Europa, inclusief Duitsland.<sup>40</sup>

Al in 1946 zochten de Amerikanen samenwerking met de andere (westelijke) geallieerden voor de opbouw van de economie. De Fransen bleven echter vasthouden aan hun idee van een zwak en gedecentraliseerd Duitsland en gingen niet op de toenadering in. De belangen van de Amerikanen en de Britten liepen meer synchroon: per 1 januari 1947 voegden zij hun bezettingszones samen tot de zogeheten 'Bizone' waarvoor een gemeenschappelijk economisch beleid moest komen. Dat Duitse bestuurders geacht werden daaraan mee te werken, zij het onder toezicht van deze twee geallieerden, was een duidelijke nieuwe stap naar meer verantwoordelijkheid voor het bezette land. Het bestuur zou vijf terreinen omvatten: economie, voedselvoorziening en landbouw, verkeer, financiën en post- en telecommunicatie.

De aanvankelijk gekozen constructie liep uit op een totale mislukking. De geallieerden wilden namelijk iedere indruk dat er ook sprake was van een *politieke* fusie van de twee zones vermijden. De Bizone mocht bijvoorbeeld geen hoofdstad krijgen; elk van de vijf genoemde bestuursgebieden diende afzonderlijk te kunnen functioneren. Daartoe werd elk bestuur in een andere stad gevestigd. Alleen al de gebrekkige verkeers- en communicatieverbindingen hadden tot resultaat dat er niets functioneerde. Ook was niet voorzien in een (juridische) vertaling van besluiten van het bestuur van de Bizone naar het recht van het betreffende *Land*. Het economisch bestuur van de Bizone dreigde te ontaarden in een chaos.<sup>41</sup>

Ook laaiden er politieke conflicten op. Voor elk van de vijf genoemde bestuursgebieden kwam een Duitse bestuurder. De Britten steunden Viktor Agartz als kandidaat voor het economisch bestuur van de Bizone (een soort minister van Economische Zaken). Agartz was een vakbondsman met een marxistische achtergrond die pleitte voor nationalisatie van de belangrijkste industrieën. De Labour-regering die in juli 1945 in het Verenigd Koninkrijk was aangetreden, had enige sympathie voor hem. Dat Agartz inderdaad de economisch bestuurder van de Bizone werd – met steun van de SPD-leiding

– stuitte op fel verzet van de Duitsers in de Amerikaanse zone onder aanvoering van de Beierse minister van Economische Zaken, Ludwig Erhard. In zekere zin was dit de eerste confrontatie tussen de sociaaldemocraten in het noorden en de christendemocraten in het zuiden van de Bondsrepubliek-in-wording.

Doordat de samenwerking in de Bizone dreigde te mislukken, besloten de Amerikanen en Britten in mei 1947 een nieuwe stap te zetten op de weg naar staatsvorming. Het bestuur werd gecentreerd in Frankfurt, waarmee de Bizone alsnog een informele hoofdstad kreeg. De bestuursstructuur werd ook politieker gemaakt door er een ‘parlement’ met wetgevende bevoegdheid in te stellen, de *Wirtschaftsrat*, die werd gekozen door de acht *Landtagen* in de Britse en Amerikaanse zones. De bestuurders voor de vijf genoemde bestuursgebieden, de ‘regering’, werden voorgedragen door de regeringen van deze *Länder*, te bevestigen door de *Wirtschaftsrat*. Dat leidde al meteen tot een conflict tussen ‘parlement’ en ‘regering’ over de centrale vraag wie de ‘minister van Economische Zaken’ zou worden.

De acht regeringen – waarin de SPD domineerde, onder meer met alle ministers van Economische Zaken – kwamen met een SPD’er (Agartz had zich na een conflict met de Britten teruggetrokken), maar in de *Wirtschaftsrat* beschikten CDU/CSU, FDP, *Deutsche Partei* en *Zentrum* over 28 van de 52 zetels en die wilden zich laten gelden tegenover de SPD. Dat conflict liep zo hoog op dat de SPD besloot helemaal af te zien van het leveren van ‘ministersposten’ en blanco te stemmen. Zo kregen CDU en CSU ineens alle vijf posten in de schoot geworpen. Bij deze eerste naoorlogse principiële keus voor de oppositie speelde de verwachting van partijleider Schumacher mee dat de politiek maar een beperkte invloed op de economie zou hebben en dat de regeringspartijen daar bij verkiezingen nadeel van zouden ondervinden, zoals ook onder ‘Weimar’ het geval was geweest.<sup>42</sup>

In maart 1948 werd het ‘ministerschap’ van Economische Zaken van de Bizone tussentijds overgenomen door Ludwig Erhard, die naar voren was geschoven door de FDP. Hij werd gekozen met wederom blanco stemmen van SPD (en KPD). Erhard liet al snel blijken dat hij de (West-)Duitse economie in de richting van een sociale markteconomie wilde sturen, waarmee hij zich tegenover de SPD positioneerde. Zijn belangrijkste bijdrage aan de economie van de Bizone leverde Erhard in een tijdsbestek van een paar dagen: vanaf 17 juni 1948.

Al jaren was duidelijk dat een geldhervorming in de Bondsrepubliek nodig was. De vooroorlogse Rijksmark was nog steeds het wettige betaalmiddel, maar had die functie in de praktijk allang verloren. De zwarte handel tierde welig. Erhard had een economische tweetrapsraket voorbereid om dit probleem aan te pakken. Om te beginnen loodste hij op 17 en 18 juni een geldhervorming

door de *Wirtschaftsrat*. Om vijf uur 's morgens stemden CDU/CSU, FDP en de *Deutsche Partei* hiervoor. SPD (en KPD) waren tegen, want zij vonden het 'een zeer twijfelachtige stap om een doodzieke man in het koude water te gooien'. Het nieuwe geld was vervaardigd in de Verenigde Staten, in het geheim verscheept naar Bremerhaven, en vandaar via Frankfurt over West-Duitsland verspreid naar uitdeelpunten. Nadat de drie geallieerden (nu ook Frankrijk) hun goedkeuring hadden gegeven aan de geldzuivering kon op 20 juni (een zondag) elke Duitser in de drie westelijke zones een bedrag van 40 Duitse marken (en een maand later nog eens 20 D-Mark) ruilen tegen evenzoveel oude Rijksmarken. De volgende dag verving de D-Mark de Rijksmark als enig wettig betaalmiddel.<sup>43</sup>

In Berlijn vormde deze geldhervorming de aanleiding tot een crisis. Overtoollige Rijksmarken die in de westelijke zones ineens niet meer geldig waren, vloeiden massaal naar de Sovjet-Zone en dreigden op die manier snel waardeloos te worden. Daarop voerden de Russen ook een geldzuivering door. Bij wijze van noodmaatregel voorzagen zij de papieren Rijksmarken van een zegel en beperkten zij de uitgifte daarvan; het werd het betaalmiddel in de oostelijke zone van de nieuwe Bondsrepubliek. Het Russische bevel om die biljetten ook tot wettig betaalmiddel in West-Berlijn te verklaren, werd uiteraard niet opgevolgd. Toen vervolgens op 24 juni de D-mark ook in West-Berlijn tot wettig betaalmiddel werd verklaard, blokkeerden de Russen de toegangen tot West-Berlijn. Als gevolg daarvan werd de beroemde 'Berlijnse luchtbrug' opgezet, waarmee de geallieerden de inwoners negen maanden lang van levensbehoeften voorzagen. Dit alles onderstreepte de politieke verhoudingen van de Koude Oorlog en maakte eens te meer duidelijk dat de samenvoeging van de drie zones van de westelijke geallieerden tot één staat voorlopig het hoogst haalbare was.<sup>44</sup>

In (West-)Duitsland had Erhard in het geheim een tweede maatregel voorbereid, die hij op 20 juni bekendmaakte – nu zelfs zonder dat de *Wirtschaftsrat* of de geallieerden ervan op de hoogte waren. Het betrof een wet waarmee, met ingang van de volgende dag, de rantsoenering en de vaste prijzen van levensmiddelen in verregaande mate werden opgeheven. De plotselinge vrije verkrijgbaarheid van goederen werd – soms letterlijk – van de ene op de andere dag zichtbaar in de vorm van volle etalages. De Duitsers zetten zo een stap naar het normale economische leven in een tijd waarin zelfs in Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Nederland nog veel goederen op de bon waren. Voor deze meest ingrijpende inbreuk op het bewind van de geallieerden werd Erhard pro forma op het matje geroepen bij de Amerikanen, maar het optimisme dat in één klap terug was in Duitsland gaf hem gelijk. De Amerikanen konden bovendien ideologisch moeilijk tegen de Duitse terugkeer naar de vrijemarkteconomie zijn.

Met de andere westerse geallieerden bekrachtigden zij Erhards wet achteraf, en daarmee ook zijn gedragslijn.<sup>45</sup>

Ook al waren hiermee niet alle economische problemen ineens opgelost (de prijzen en de werkloosheid stegen bijvoorbeeld het eerste half jaar aanzienlijk), de indruk was onmiskenbaar gewekt dat Erhard van de ene dag op de andere een wonder had verricht: hier was de kiem gelegd van het *Wirtschaftswunder*. Na zijn werk in de Bizone zou Erhard vanaf 1949 minister van Economische Zaken in de eerste echte West-Duitse regering worden, en in 1963 zelfs bondskanselier. De SPD bleek zich behoorlijk verkeken te hebben op het economische succes dat Erhard teweeg had weten te brengen.

### Moeizame voorbereidingen op een nieuwe Grondwet

Pas in het voorjaar van 1948 gaf Frankrijk zijn verzet tegen de vorming van een West-Duitse staat aarzeland op. Op 1 juli van dat jaar gaven in Frankfurt de militaire commandanten van de drie geallieerden samen de opdracht tot de vorming van een bondsstaat aan de elf minister-presidenten van de *Länder*. Wel wilden de geallieerden het laatste woord houden. Het was veelzeggend dat het er tijdens deze bijeenkomst niet ontspannen en vriendelijk aan toeging, integendeel: de bijeenkomst had op verzoek van de Fransen een ceremonieel en ijzig karakter.<sup>46</sup>

De maand juli werd gekenmerkt door een reeks conflicten tussen geallieerden en minister-presidenten, overigens ook onderling. Die waren terug te voeren op de status van de nieuw op te richten staat. De minister-presidenten zagen de vestiging van een staat als een juridische bevestiging van de status quo. In de Sovjet-zone was dan ook de oprichting van een staat voorzien, en dat zou de Duitse deling tot een voldongen feit maken. Een voorstel om te spreken van 'een organisatiestatuuut voor het bestuursgebied van de drie westzones' viel echter in ongenade bij de geallieerden; deze slag verloren de minister-presidenten. Aan Duitse zijde bleef men echter wel uitgaan van het voorlopige karakter van die staat, totdat de hereniging met wat de DDR zou worden een feit was. Daarom mocht de Grondwet geen *Verfassung* heten maar werd het *Grundgesetz*. Hiermee wordt in het Duits precies het verschil uitgedrukt tussen de Grondwet van een staat en een grondwet in het algemeen. Dit conflict kon worden omzeild door in de Engelstalige documenten te spreken van *basic constitutional law*.

Het volgende conflict ging over de vraag hoe die Grondwet moest worden opgesteld. De geallieerden wensten dat dit zou moeten worden uitgevoerd door een te kiezen *Nationalversammlung*, zoals in 1919 in Weimar, maar de minister-presidenten vonden dat weer teveel lijken op het werken aan een echte staat. Hun voorstel was dat uit de elf *Landtagen* een Parlementaire Raad gekozen zou

worden (de *Wirtschaftsrat* van de Bizone was ook zo gekozen) die een grondwet zou gaan ontwerpen. Ook daarmee trokken zij aan het langste eind: deze 'vaders van de Grondwet' zouden op 1 september 1948 aan hun werk beginnen. Dan was er tot slot de vraag naar de ratificatie door de Duitsers van deze Grondwet. Moest daarvoor per *Land* een referendum worden gehouden, of kon die ratificatie worden overgelaten aan de elf parlementen? Vooral Frankrijk was voor het eerste, met als geheime agenda dat, als ook maar één land de Grondwet bij referendum zou afwijzen, er helemaal geen West-Duitse staat tot stand zou komen. Ze lieten zich er echter uiteindelijk van overtuigen dat dit de oppositie enorm in de kaart zou spelen, met als gevolg dat de *Landtagen* de Grondwet mochten ratificeren.<sup>47</sup>

Om het werk van de Parlementaire Raad voor te bereiden, werd er in augustus 1948 een conferentie belegd van vertegenwoordigers van de regeringen van de elf *Länder*, plus die van West-Berlijn met hun adviserende status (zoals vertegenwoordigers van die stad dat ook zouden krijgen bij de Parlementaire Raad en daarna in de Bondsdag tot 1990). Die conferentie ging de geschiedenis in als 'Herrenchiemsee', naar het eiland in Beieren waar de conferentie werd gehouden. Hoewel de Parlementaire Raad niet gebonden was aan hun werk, werden vitale elementen uit de Duitse Grondwet hier uitgevonden, juist met betrekking tot coalitievorming.

Van 'Weimar' moest in een aantal opzichten geleerd worden. Het staatshoofd zou niet langer noodverordeningen mogen uitvaardigen, zoals onder 'Weimar' was gebeurd; het zou een neutralere (minder machtige) figuur moeten worden. Ook zou het niet meer mogelijk mogen zijn dat een negatieve meerderheid van het parlement de val van een kabinet kon veroorzaken. Dat klonk eenvoudig, maar het was precies de essentie van het Duitse stelsel van coalitievorming. Omgekeerd betekende dit namelijk dat een positieve meerderheid in staat moest worden gesteld een (alternatieve) regering te vormen. Welke bepalingen daartoe in de Grondwet zouden worden opgenomen, zal hierna nog aan de orde komen. Daarmee was het beroemde *konstruktives Misstrauensvotum* geboren.

De Parlementaire Raad nam deze gedachte over: in de Grondwet zou komen te staan dat een meerderheid van het parlement de bondskanselier (in de parlementaire praktijk: de coalitie) alleen kon wegstemmen door een nieuwe bondskanselier (en coalitie) te kiezen. Anders dan onder 'Weimar' kon het parlement geen individuele ministers wegsturen; alleen de bondskanselier kon voorstellen doen – aan de bondspresident – omtrent benoeming en ontslag van ministers.

'Herrenchiemsee' kon overigens niet voor alles een oplossing bieden. Zo was er over de aan te nemen staatsvorm geen echte overeenstemming bereikt. Hoewel de teneur was dat dit een federatie moest zijn, werd vanuit Beieren gepleit voor het aangaan van een 'Bond van Duitse *Länder*', een veel losser staatsver-

band dus. Dat illustreerde dat de verdeling van de bevoegdheden tussen *Bund* en *Länder* nog allerminst duidelijk was.<sup>48</sup>

De minister-presidenten beraadslaagden intussen over de vraag waar de Parlementaire Raad zijn werk zou verrichten. Frankfurt had voor de hand gelegen, want daar waren de ‘regering’ en het ‘parlement’ van de Bizone immers al gevestigd. De hotels waren er echter al bezet door de goed betalende geallieerden. Frankfurt en Herrenchiemsee lagen beide in de Amerikaanse zone, en de minister-presidenten hadden in juli vergaderd in de Franse zone (om de Fransen te binden), zodat nu de Britse zone ‘aan de beurt’ was. Zoals in 1919 om historische en (vooral) praktische redenen de keus op Weimar was komen te vallen, zo gebeurde dat nu ook. De minister-president van Noordrijn-Westfalen kreeg voldoende bijval van zijn collega’s toen hij erop wees dat er in de hoofdstad en residentie van het vroegere Keulse *Kürfürstentum* voldoende hotels beschikbaar waren, een stad die de oorlog bovendien relatief goed was doorgekomen. En zo ging de Parlementaire Raad haar werk verrichten te Bonn, dat daarna ook de hoofdstad van de Bondsrepubliek zou worden.<sup>49</sup>

### De Parlementaire Raad en de nieuwe Grondwet

Konrad Adenauer, de voorzitter van de Parlementaire Raad, gold na de oorlog niet direct als een prominent politicus. Hij was in 1933 door de nationaalsocialisten afgezet als burgemeester van Keulen. In die functie keerde hij terug vanaf maart 1945, totdat hij in oktober van dat jaar andermaal werd afgezet, nu door de Britten. Adenauer onderwierp zich naar hun smaak niet voldoende aan het geallieerde gezag, onder meer omdat hij weigerde in de groene gordel rond de binnenstad van Keulen hout te laten kappen dat als brandstof kon dienen. Die parken had hij als burgemeester na de Eerste Wereldoorlog nog zelf laten aanleggen. Vervolgens maakte hij snel carrière in de CDU en klom, vanaf maart 1946, in een paar maanden tijd op tot voorzitter van de CDU in de gehele Britse zone.<sup>50</sup>

De verdeling van de functies in de Parlementaire Raad en de daaropvolgende werkwijze was typerend voor Adenauers politieke stijl. CDU/CSU en SPD sloten een compromis over de belangrijkste posten. Naast de plenaire Parlementaire Raad zouden er vakcommissies zijn voor het ‘handwerk’ aan aspecten van de Grondwet. Het werk van de vakcommissies ging via een *Hauptausschuss* naar de plenaire Raad. De SPD ging ervan uit dat het voorzitterschap van deze *Hauptausschuss* de belangrijkste post was, belangrijker dan die van voorzitter van de plenaire Raad, aan wie zij een meer representatieve, boven de partijen staande rol had toebedacht. Dat bleek een historische vergissing te zijn. Hoewel hij al 72 jaar oud was, zag Adenauer zijn rol in het geheel niet zo beperkt en ging hij zich juist zeer actief bemoeien met allerlei discussies in de vakcommissies.



Omdat hij bovendien degene was die met de geallieerden sprak en de Raad naar buiten toe vertegenwoordigde, werd hij al snel de verpersoonlijking van de Bondsrepubliek in wording.<sup>51</sup>

Een belangrijk discussiepunt betrof de bevoegdheden van de bondspresident, en – daarvan afgeleid – van de Bondsdag en bondskanselier. De Parlementaire Raad was formeel namelijk niet gebonden aan de voorbereidingen van ‘Herrenchiemsee’. Onder ‘Weimar’ was de regering zowel afhankelijk geweest van het parlement als van de president. Dat de bondspresident een minder sterke positie zou krijgen, was al snel duidelijk. Met de rol van Rijkspresident Von Hindenburg in het achterhoofd (die Hitler tot Rijkskanselier had benoemd) zag de SPD het liefst helemaal af van een bondspresident, maar dat ging CDU/CSU te ver. Bij wijze van compromis werd wel het bondspresidentschap ingevoerd, maar dan met zeer beperkte en precies omschreven bevoegdheden. De bondspresident zou voor een periode van vijf jaar gekozen worden – niet rechtstreeks, zoals onder ‘Weimar’, maar door de leden van de Bondsdag plus een even groot aantal leden die door de parlementen van de *Länder* aangewezen zouden worden. In 2012 bijvoorbeeld, toen Joachim Gauck tot bondspresident werd gekozen, bestond het kiescollege uit de 620 Bondsdagleden plus 620 – door de toen zestien *Landtagen* aan te wijzen – stemgerechtigden.<sup>52</sup>

De bondspresident kreeg op grond van artikel 63 van de Grondwet alleen een rol van materiële betekenis bij de regeringsvorming, wanneer het de Bondsdag niet in één ronde zou lukken om bij absolute meerderheid (van het wettelijk aantal leden) een bondskanselier te kiezen. Dan moest binnen veertien dagen een tweede ronde volgen. Werd ook dan niet bij absolute meerderheid een bondskanselier gekozen, dan volstond in de derde ronde een relatieve meerderheid. De bondspresident kon dan ofwel de gekozene benoemen ofwel de Bondsdag ontbinden. Sinds 1949 is de bondskanselier echter steeds in de eerste ronde gekozen.<sup>53</sup>

Een groot verschil tussen de Grondwet van ‘Weimar’ en de tegenwoordige, is de bevoegdheid van de rijkspresident resp. bondspresident om de Rijksdag resp. Bondsdag te ontbinden. De enige beperking die de Rijkspresident op grond van artikel 25 van de Weimarer *Reichsverfassung* had, was dat dit slechts éénmaal met dezelfde aanleiding mocht geschieden. De instabiliteit van dit systeem blijkt er onder meer uit dat de Rijksdag tussen 1924 en 1933 zeven maal ontbonden werd. Tussen 1919 en 1933 traden maar liefst 21 kabinetten op met een gemiddelde levensduur van zeven maanden, waaronder talrijke minderheidskabinetten.

De bondspresident kan sinds 1949 slechts in twee nauw beschreven politieke situaties de Bondsdag ontbinden. De ene situatie – een Bondsdag die in twee rondes niet tot een keus voor een bondskanselier kan komen – is zoals gezegd niet voorgekomen. De andere is die waarin de bondskanselier de Bondsdag



vraagt het vertrouwen in hem uit te spreken. Als de Bondsdag dat niet doet, kan de bondspresident, op voorstel van de bondskanselier, de Bondsdag binnen 21 dagen ontbinden (vastgelegd in artikel 68, lid 1).<sup>54</sup>

Een overeenkomst tussen de Grondwet van voor en na de oorlog is de vaste zittingsperiode van vier jaar van het parlement. De mogelijkheden om de Bondsdag te ontbinden, waren echter in de nieuwe Grondwet veel beperkter. Artikel 39, lid 1 kwam in 1949 te luiden: 'De Bondsdag wordt voor vier jaar gekozen. Zijn zittingsperiode eindigt vier jaren na de eerste samenkomst of met zijn ontbinding. De nieuwe verkiezing vindt in het laatste kwartaal van de zittingsperiode plaats, in het geval van een ontbinding uiterlijk na zestig dagen.' Het tweede lid van artikel 39 voegde daar nog aan toe dat de Bondsdag uiterlijk dertig dagen na haar verkiezing moest samenkomen. Tegelijk werd in artikel 69 bepaald dat de ambtsperiode van een regering eindigde met het samenkomen van een nieuwgekozen Bondsdag. De bondspresident kon dan de bondskanselier en de ministers vragen de lopende zaken af te handelen tot het aantreden van de nieuwe regering. In de parlementaire praktijk is dit steeds gebeurd zonder enige discussie. Het denken in zittingsperioden (*Wahlperioden*) in de Duitse parlementaire geschiedschrijving is sinds 1949 stevig gevestigd. De periode na de verkiezingen van 2013 wordt zelfs kortweg beschreven als 'de 18<sup>de</sup> *Wahlperiode*' en het parlement vanaf dat jaar als 'de 18<sup>de</sup> Bondsdag'.

Dit systeem fungeert voor parlement en regering als een soort spoorboekje tijdens de overgang van 'oud' naar 'nieuw'. Uiterlijk een maand na verkiezingen constitueert de nieuwe Bondsdag zich. Als de coalitieonderhandelingen dan nog niet zijn afgerond, handelt de regering op verzoek van de bondspresident de lopende zaken af. Mochten de coalitieonderhandelingen in deze 'formatie-maand' slagen, dan wordt dat 'beloond' doordat de nieuwgekozen Bondsdag meteen de bondskanselier kan kiezen, waarna de ministers kunnen worden benoemd.

De discussie die in de Parlementaire Raad het hoogst opliep, zowel tussen de fracties als met de geallieerden, was die over de verdeling van bevoegdheden tussen *Bund* en *Länder*. SPD en FDP wilden dat het financiële beheer zou worden uitgevoerd op centraal niveau, terwijl CDU en CSU wilden dat de federale belastinggelden beheerd zouden worden door de *Länder*. Een compromis werd pas mogelijk toen CDU en CSU deze eis lieten vallen. Dat stuitte echter op een veto van de geallieerden, die een voorrangspositie voor de *Länder* wilden en – bij het beheer van de belastinggelden – een navenante verzwakking van de centrale macht. De SPD weigerde hier echter opnieuw over te onderhandelen. De zaak zat toen zodanig vast dat Adenauer – die een 'kleine coalitie' zonder de SPD wilde, maar nog liever wilde voorkomen dat de Grondwet niet aanvaard zou worden door de Parlementaire Raad, die 65 stemmen telde – overwoog om

de Grondwet alleen te doen aannemen met de stemmen van CDU/CSU (27), *Deutsche Partei* (2) en *Zentrum* (2), met de stemmen van SPD (27) en KPD (2) tegen, hopen op althans enkele stemmen van de FDP (5). Dat hij daar niet voor koos, kwam vooral omdat hij evenmin zeker was van de stemmen van 'zijn' CSU. De ministers van Buitenlandse Zaken van de drie geallieerde landen toonden zich echter op het laatste moment bereid tot een compromis, omdat ook zij niet wilden dat Grondwet zou worden afgewezen.

Op 8 mei 1949 werd de Grondwet uiteindelijk met 53 tegen 12 stemmen aanvaard. Tegen waren inderdaad de vertegenwoordigers van de CSU, net als die van KPD en *Deutsche Partei*. Gedurende drie dagen werd de Grondwet vervolgens ter ratificatie voorgelegd aan de elf parlementen van de *Länder*. Alleen Beieren wees de Grondwet af, maar dit *Land* voegde er tegelijkertijd aan toe dat deze ook voor Beieren zou gelden als twee derde van de overige *Länder* haar wel zou ratificeren, wat het geval was. Op 23 mei 1949 werd de Grondwet van de nieuwe Bondsrepubliek van kracht – deze keer wel in een feestelijke sfeer.<sup>55</sup>

### Nederland: coalitievorming in het interbellum

Na de invoering van de evenredige vertegenwoordiging en de afschaffing van het districtenstelsel in 1917 werd Nederland in het interbellum (1918-1940) geregeerd door kabinetten van christelijke signatuur. Elk van de drie christelijke partijen leverde gedurende deze 22 jaar één minister-president. Voor de Rooms-Katholieke Staatspartij (RKSP) was dat Charles Ruijs de Beerenbrouck, voor de Anti-Revolutionaire Partij (ARP) Hendrik Colijn en voor de Christelijk-Historische Unie (CHU) Dirk Jan de Geer. Liberalen mochten af en toe aanschuiven, maar sociaaldemocraten tot 1939 niet. In 1919 was een revolutiepoging van de voorman van de Sociaal-Democratische Arbeiderspartij (SDAP), Pieter Jelles Troelstra, mislukt.

In reactie daarop veroordeelden de bisschoppen samenwerking tussen sociaaldemocraten en katholieken, maar dat ging de fractievoorzitter van de RKSP, mgr. W.H. (Wiel) Nolens – zelf priester! – te ver. Om enige speelruimte te behouden, formuleerde hij in 1922 zijn leer van de 'uiterste noodzaak': samenwerking met de SDAP kon zijn geboden, maar onder zeer strikte voorwaarden. De samenwerking moest het laatste redmiddel zijn; de fractie van de RKSP moest het er bovendien unaniem over eens zijn. Naast de RKSP en SDAP moest dan nog minstens één andere partij aan de coalitie deelnemen en de noodzaak mocht niet zijn uitgelokt. De relevantie en actualiteit van deze 'Nolens-doctrine' zal in dit boek geregeld aan de orde komen.

De eerste testcase voor deze 'uiterste noodzaak' deed zich voor in 1925. Bij de behandeling van de begroting van het departement van Buitenlandse Zaken

diende de orthodox-protestantse SGP in de 'Nacht van Kersten' (van 10 op 11 november 1925) een amendement in om de Nederlandse diplomatieke post bij het Vaticaan te schrappen (à raison van 28.000 gulden). Toen het amendement werd aangenomen (met steun van coalitiefractie CHU en oppositionele vrijzinnig-democraten), betekende dat het einde van het eerste kabinet-Colijn. Koningin Wilhelmina raadpleegde vervolgens eerst haar drie vaste adviseurs (de beide Kamervoorzitters en de vicevoorzitter van de Raad van State), vervolgens de drie fractievoorzitters van de coalitiepartijen, en tot slot de fractievoorzitters van de drie grootste oppositiepartijen.

Dat gebeurde allemaal strikt vertrouwelijk. De voorman van de vrijzinnig-democraten<sup>56</sup> kreeg daarna een formatieopdracht en koerste aan op een coalitie van zijn partij met SDAP en RKSP. Onder hantering van zijn voorwaarden wees Nolens dat af: de crisis was uitgelokt door de vrijzinnig-democraten, en dus wilde de RSKP niet meewerken met de SDAP, 'wier diepere beginselen met de Katholieke beginselen lijnrecht in strijd zijn'. Na diverse formatierondes slaagde De Geer er uiteindelijk in een regering te vormen. Hij had bedongen dat zijn opdracht als formateur geheim zou blijven om zijn slaagkans te vergroten. Op 8 maart 1926 werd het eerste kabinet-De Geer beëdigd – bijna vier maanden na het ontstaan van de crisis.<sup>57</sup>

In deze crisis waren een aantal elementen zichtbaar van de Nederlandse formatiepraktijk die ook naoorlogse formaties (na verkiezingen of een kabinetscrisis) zouden kenmerken: raadpleging door het staatshoofd van de drie vaste adviseurs, adviezen van de belangrijkste fractievoorzitters aan haar adres, benoeming van een formateur, bij diens mislukken de benoeming van een nieuwe formateur, net zolang tot er één slaagde. In grote lijnen zijn hier al de 'spelregels' zichtbaar zoals die na de Tweede Wereldoorlog wederom geldigheid zouden verkrijgen. Anders dan in Duitsland was er in Nederland dus vooral continuïteit na 1945. Bij deze gelegenheid werd ook duidelijk dat een kabinetsformatie niet gebonden was aan termijnen en zich zomaar een paar maanden kon voort-slepen.

Het hele fenomeen van de kabinetsformatie had in Nederland overigens op nogal chaotische wijze zijn intrede gedaan in maart 1848. Koning Willem II, die tot die tijd net als zijn vader min of meer zelfstandig ministers benoemde en ontsloeg, gaf toen – mede onder druk van de revolutionaire bewegingen elders in Europa – twee formatieopdrachten min of meer tegelijk. De eerste ging naar een commissie onder aanvoering van de liberaal Johan Rudolph Thorbecke, die de beroemd geworden drastische grondwetsherziening van dat jaar moest voorbereiden. Daarin werden de onschendbaarheid van de Koning en de politieke ministeriële verantwoordelijkheid vastgelegd. De tweede opdracht kreeg Gerrit graaf Schimmelpenninck, die op 25 maart 1848 aantrad en beschouwd wordt als

de eerste minister-president in moderne zin en, met een kabinet dat nog geen twee maanden bestond, ook meteen de kortst zittende.

Vanaf 1849 verliep de vestiging van het parlementaire stelsel door het uitvechten van conflicten in de driehoek Koning – regering – Tweede Kamer. Willem III, die in dat jaar aantrad na het overlijden van zijn vader, toonde weinig sympathie voor een stelsel dat zijn politieke positie inperkte. Na zijn overlijden in 1890, en na een regentschap van acht jaar door zijn vrouw Emma, trad in 1898 Wilhelmina op 18-jarige leeftijd aan. Ondanks de strapatsen van haar vader was de positie van het staatshoofd toen stevig ingebed in het parlementaire stelsel en had zich ook een aantal vaste gewoontes gevestigd in de genoemde driehoek. In 1868 bijvoorbeeld bleek dat een kabinet om aan te blijven niet slechts het vertrouwen van de Koning moest hebben, maar ook dat van de Kamer. Daarmee werd de vertrouwensregel gevestigd, die ook tegenwoordig nog geldt. De ontwikkeling van het parlementaire stelsel in de bijna honderd jaar die volgde op 1848 is elders uitvoerig geschetst. Hier wordt volstaan met de constatering dat de invloed van het staatshoofd in die periode geleidelijk aan afnam, en die van het parlement toenam.<sup>58</sup>

Een tussentijdse kabinetscrisis in 1939 vestigde kort voor de Tweede Wereldoorlog een laatste belangrijke ‘spelregel’. Colijn formeerde toen zijn vijfde kabinet, zonder deelname van de RKSP. Dat resulteerde erin dat fractievoorzitter Deckers van die partij niet lang na de beëindiging van dat kabinet, bij het eerste optreden in de Kamer, een motie van afkeuring indiende tegen het nieuwe kabinet. Toen die werd aanvaard en het vijfde kabinet-Colijn aldus al na twee dagen naar huis werd gestuurd, bleek dat een aantredend kabinet geacht wordt het vertrouwen te hebben van een meerderheid van de Tweede Kamer. Sinds de totstandkoming van politieke partijen in Nederland, waarin Kamerleden zich vanaf het eind van de negentiende eeuw gingen verenigen, vond dat proces plaats door onderhandelingen tussen de beoogde coalitiefracties.

Het abrupte en snelle einde van – wat zou blijken – het laatste kabinet-Colijn, doordrong de fractie van de RKSP ervan dat de uiterste noodzaak er deze keer wel was, mede door de oorlogsdreiging in Europa. Op 9 augustus 1939 trad het eerste kabinet met daarin sociaaldemocraten aan. Volgens de fractie was aan de door (de in 1931 overleden) Nolens geformuleerde voorwaarden voldaan: de crisis was niet uitgelokt, en naast RKSP en SDAP nam de CHU (alsmede een antirevolutionair en liberaal) aan de coalitie deel. Als fractievoorzitter van de SDAP trad een man aan die daarnaast raadslid was in Den Haag (vanaf 1913), Statenlid in Zuid-Holland (vanaf 1919), en al een carrière achter zich had, onder meer als Kamerstenograaf en wethouder: Willem Drees.<sup>59</sup>

### Terug naar de ‘oude’ Grondwet en partijen

Het eerste Nederlandse naoorlogse kabinet vormde qua coalitievorming met een uitzondering op de overige naoorlogse coalities. In 1945 ging daar namelijk geen verkiezing aan vooraf: toen in mei 1946 de eerste naoorlogse Kamerverkiezingen werden gehouden, was er al bijna een jaar een kabinet aan het bewind. Dit onderzoek richt zich op (het aangaan van) de band tussen parlement en regering in een coalitie, maar met het onvermeld laten van deze uitzondering in de parlementaire geschiedenis zou de coalitievorming van 1946 minder goed te begrijpen zijn. Daarom wordt er toch stilgestaan bij het eerste naoorlogse kabinet. De herverkaveling van het politieke landschap had tot gevolg dat diverse ministers tijdens de rit voor een andere en/of nieuw opgerichte politieke partij kozen, en daarom is het moeilijk de indeling van departementen per partij in een tabel inzichtelijk te maken, zoals dat vanaf 1946 wel kan.

Al in februari 1941 had koningin Wilhelmina vanuit Londen haar denkbeelden over het naoorlogse Nederland uiteengezet in een brief aan haar dochter Juliana. Het zittende oorlogskabinet van Pieter Sjoerds Gerbrandy zou bij de bevrijding meteen plaats moeten maken voor een overgangsperiode met een ‘in constitutionelen zin koninklijk kabinet’, dat Wilhelmina niet alleen zelf wilde samenstellen maar ook geregeld wilde voorzitten ‘om ’t noodige tempo erin te brengen’. Ze wilde steeds meer taken overdragen aan Juliana en voorzag voor haar schoonzoon prins Bernhard een centrale rol. Weliswaar was politiek niets voor hem, maar voor de militaire en economische wederopbouw vond ze hem geknipt. Wilhelmina-biograaf Fasseur bestempelde dit als ‘gedachtenspinsels’. Feit is dat de vorstin er aan het eind van de oorlog van overtuigd was dat er iets moest veranderen. Een meer dan veertig jaar vervuld koningschap had haar gefrustreerd gemaakt over haar staatsrechtelijke machteloosheid door een steeds verdere uitholling van, wat zij zag als, haar grondwettelijke rechten, ook ten aanzien van de coalitievorming. Grondwettelijk benoemde de Koning weliswaar de ministers (thans artikel 43), maar de feitelijke invloed van het staatshoofd daarop was sinds 1813 onder opeenvolgende staatshoofden steeds verder teruggebracht. In Wilhelmina’s ogen had het vooroorlogse partijstelsel geleid tot een economische crisis die langer had geduurd dan elders, tot elkaar snel opvolgende kabinetten, en tot een jarenlang verwaarloosde defensie. Ze pleitte voor systematische ‘vernieuwing’ na de oorlog. Niet voor iedereen was duidelijk wat zij daarmee precies bedoelde, maar het partijstelsel van voor de oorlog was voor haar in elk geval het voorbeeld van hoe het niet weer moest worden.<sup>60</sup>

Ook de Grondwet moest volgens Wilhelmina vernieuwd worden, en daarin stond zij niet alleen: zowel in het bezette Nederland als bij de naar Londen gevluchte ministers vond tijdens de oorlog volop discussie plaats over de vraag of de Grondwet gewoon kon blijven gelden, waar die bijvoorbeeld in artikel

21 bepaalde: 'In geen geval kan de zetel der regering buiten het Rijk worden verplaatst.' Toch was de bestaande Grondwet in Londen niet zonder betekenis. Een voorstel van Gerbrandy bijvoorbeeld om de positie van de minister-president te versterken, vond geen genade bij zijn collega's, omdat zij meenden dat alleen het hoogstnodige besloten kon worden in Londen (en dus buiten het parlement om). 'Al het overige kon wachten tot de normale verhoudingen waren hersteld', aldus Karin van Leeuwen in haar proefschrift over grondwetsherziening en staatsvernieuwing in Nederland.

De discussies in Londen zouden zich toespitsen op het overbruggen van de periode tot de eerste Kamerverkiezingen. Dat zou enige tijd kosten omdat velen zich in het buitenland bevonden en de benodigde persoonsadministratie natuurlijk niet op orde was. Centraal stond de vraag hoe lang die overgangsperiode zou moeten duren en door wie een tijdelijk parlement bemenst zou moeten worden: zo veel mogelijk door de 'oude' parlementsleden, of juist door 'nieuwe' leiders, bijvoorbeeld uit het verzet?<sup>61</sup>

Een vergelijking van de verkiezingsresultaten van 1937 en 1946 geeft aan dat er op dit gebied, net als in Duitsland, relatief veel continuïteit bestond:

	Links <sup>62</sup>	Katholiek	ARP	CHU	Liberaal	Extreem rechts	SGP	Overig
1937: % stemmen	33,3	29,5	16,4	7,5	4,0	4,2	1,9	3,2
1946: % stemmen	38,9	30,8	12,9	7,8	6,4	-	2,1	1,1

Tabel 3 De verkiezingsuitslagen voor de Tweede Kamer in 1937 en 1946

De eerste verkiezingen voor de Tweede Kamer waren voorzien voor mei 1946, pas een jaar na de bevrijding van 5 mei 1945. Tot die tijd werden de beide Kamers der Staten-Generaal hersteld op basis van de samenstelling op 10 mei 1940. Voor de Tweede Kamer golden dus als basis de laatste Kamerverkiezingen die daarvoor hadden plaatsgevonden (in 1937).

Op 25 september 1945 vond de eerste bijeenkomst plaats van de Tijdelijke Staten-Generaal, die als enige taak had het doen aanvullen van de beide Kamers tot het grondwettelijke ledental in een Voorlopige Staten-Generaal (100 voor de Tweede Kamer, 50 voor de Eerste Kamer, zoals vastgelegd in de toenmalige Grondwetsartikelen 84 en 85). De aan de Duitse nationaalsocialisten gelieerde NSB keerde uiteraard niet terug in de Kamer, en hetzelfde gold voor degenen die overleden waren of hadden bedankt. Ook degenen die geen positieve ver-

klaring hadden gekregen voor hun gedrag gedurende de bezettingsjaren mochten niet terugkeren.

Dit alles bleek 24 vacatures in de Tweede Kamer op te leveren. De vraag hoe deze moesten worden vervuld, bleef controversieel. In de Tweede Kamer meenden ARP en SGP consequent dat dit moest gebeuren op basis van de lijsten bij de laatste Kamerverkiezingen van voor de oorlog, maar de Kamermeerderheid volgde het voorstel van de regering om plaats te maken voor leidende figuren uit het verzet en de samenleving. Hiermee werd Wilhelmina's wens tot 'vernieuwing' gevolgd. Het ging om mensen als Jaap Burger, Jan Smallenbroek, freule Wttewaall van Stoetwegen, Paul de Groot en (voor de Eerste Kamer) Dirk Stikker. Zij traden echter vrijwel allen tevens toe tot een fractie (resp. die van de SDAP, ARP, CHU, CPN en de Partij van de Vrijheid – niet te verwarren met de huidige Partij *voor* de Vrijheid – die een voorloper was van de in 1948 opgerichte VVD), zodat het partijenstelsel van voor de oorlog eigenlijk al hersteld was. Op 20 november 1945 opende koningin Wilhelmina de zitting van de Voorlopige Staten-Generaal, de opvolger van de Tijdelijke.<sup>63</sup>

### Eerste coalitievorming na de oorlog

Al op 10 mei 1945 begon Wilhelmina haar consultaties over een nieuw te vormen kabinet. De eerste potentiële formateur met wie ze sprak op haar tijdelijke verblijf, *Anneville* in Ulvenhout, was Willem Schermerhorn. Deze Delftse hoogleraar in de Cartografie was in de oorlog opgevallend door zijn pleidooien voor meer eenheid en het slechten van partijpolitieke tegenstellingen, onder meer als gegijzelde in Sint Michielsgestel waar hij had meegedacht over politieke en maatschappelijke vernieuwing. Daarmee paste hij precies in Wilhelmina's straatje. Mede op diens aanraden sprak ze onder meer ook met Willem Drees, die zich tot spreekbuis van het verzet had ontpopt. Dat Drees vanaf 1939 ook fractievoorzitter van de SDAP was geweest, maakte hem volgens Wilhelmina echter te veel tot partijman: 'wel fatsoenlijk, geen geestelijke bewogenheid', noteerde ze over hem. De beide Kamervoorzitters werden niet uitgenodigd voor een oriënterend gesprek – ofschoon Wilhelmina's moeder, Emma, die gewoonte als koningin-regentes in 1897 had gevestigd –, evenmin als de fractievoorzitter van de RKSP, omdat Wilhelmina hen te zeer 'oude koek' vond.

In aansluiting op de vooroorlogse praktijk wilde zij een formateur opdracht verlenen tot het vormen van een kabinet. Ze had daarbij een voorkeur voor Schermerhorn, voorman van de Nederlandse Volksbeweging die juist géén politieke partij wilde zijn, maar in plaats daarvan een 'doorbraak' wilde bewerkstelligen door te streven naar een progressieve partij. De vooroorlogse scheidslijn tussen christelijke en niet-christelijke partijen moest naar haar mening worden



doorbroken. De oplossing diende zich voor de koningin aan op 28 mei, toen Schermerhorn en Drees zich bereid toonden om samen het formateurschap te aanvaarden van een 'Nationaal Kabinet van Herstel en Vernieuwing', zoals hun opdracht luidde.<sup>64</sup>

Schermerhorn werd minister-president en Drees vicepremier. Ze probeerden alle politieke stromingen (behalve de SGP) een plek in hun kabinet te geven, maar gingen voorbij aan de fracties in de Tijdelijke Tweede Kamer die overigens nog niet eens bijeen was gekomen. Met de politieke leiding van de ARP werd geen overeenstemming bereikt, onder meer op het punt van de aanvulling van Kamerleden, nodig voor de overgang van de Tijdelijke naar de Voorlopige Tweede Kamer. Ook de CPN werd benaderd, maar die viel af, onder andere omdat de partij twee ministersposten eiste, waaronder die van Voedselvoorziening. Dat weigerden Schermerhorn en Drees; zij wantrouwden de communisten toch al en gunden hun geen al te grote invloed.

De RKSP leverde drie ministers, waaronder Louis Beel die op Binnenlandse Zaken minister bleef (dat was hij in het laatste oorlogskabinet ook). In dit kabinet waren de sociaaleconomische hoek en binnenlandhoek te beschouwen als de belangrijkste. Doordat de KVP (de eind 1945 opgerichte opvolger van de RKSP) ook de minister van Justitie leverde, kwam de gehele inrichting en bemensing van het binnenlandse bestuur (inclusief de zogeheten 'bijzondere rechtspleging en zuivering') in handen van die partij, wat tot enige gefronste wenkbrauwen bij de sociaaldemocraten leidde.

De minister van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen vormde in zijn eenje de sociaal-culturele hoek. De buitenlandhoek en de ruimtelijke hoek waren evenmin onbelangrijk, verre van dat zelfs: tot augustus 1945 was Nederland immers nog in oorlog met Japan, en meteen daarna begon de strijd over de onafhankelijkheid van Indonesië te spelen. Het departement van Landbouw, Visserij en Voedselvoorziening – waar Sicco Mansholt aantrad – was misschien zelfs wel het belangrijkste: zijn hoofdtaak was 'de bevolking te eten te geven', en dat was in deze periode meer een verdelingsvraagstuk dan een van ruimtelijke inrichting. De reden waarom dit departement desondanks tot de ruimtelijke hoek werd gerekend, is uiteengezet in hoofdstuk 1.

Enkele partijlozen, een CHU'er en toch nog één ARP-lid completeerden de ministersploeg die op 25 juni door Wilhelmina werd beëdigd – ruim zes weken na de eerste consultatie, maar niet vergelijkbaar met enige andere kabinetsformatie omdat er nog geen functionerend parlement was. Twee dagen later leidde de vorstin op de radio (in 6 minuten) een toespraak in van minister-president Schermerhorn (van anderhalf uur), die gold als het regeringsprogramma; een regeringsverklaring afleggen in de Kamer was immers nog niet mogelijk.<sup>65</sup>



Achteraf gezien bleek er een rooms-rood kabinet met enkele partijlozen uit de bus te zijn gekomen. ‘Rooms’ in rooms-rood betekende: politiek vertegenwoordigd door de Katholieke Volkspartij (KVP), ‘rood’ betekende: behorend tot de Partij van de Arbeid (PvdA) na de oprichting van die partij in februari 1946. Zij was een fusie van drie partijen van voor de oorlog, waarvan de SDAP verreweg de belangrijkste was. Schermerhorn en andere ministers sloten zich bij die partij aan, waardoor gedurende de rit niet alleen de premier en vicepremier van PvdA-huize bleken te zijn, maar bijna de helft van alle ministers (7 van de 15). Zo’n overwicht zou die partij daarvoor en daarna nooit meer verkrijgen. De PvdA bezette daarmee de gehele sociaaleconomische hoek, die de basis legde voor een sociaaleconomisch beleid.

In positieve zin viel daarbij minister Pieter Liefstinck van Financiën op, vooral door de geldzuivering die hij doorvoerde. Op 26 september 1945 moest iedereen al zijn papiergeld inleveren, werden banktegoeden geblokkeerd en kreeg iedereen een nieuw biljet van tien gulden om een week van rond te komen: het beroemde ‘tientje van Liefstinck’. Daarna werd het ingeleverde contante en girale geld weer geleidelijk gedeblokkeerd. Opvallend was dat deze gehele operatie buiten het parlement om ging; de toen nog Tijdelijke Kamer hield zich alleen bezig met haar omvorming naar een Voorlopige Kamer. Het staatsnoodrecht werd toen maximaal benut, zoals Van den Berg en Vis opmerkten. Drees zelf legde op Sociale Zaken de grondslag voor de latere verzorgingsstaat, met zijn noodwet die de voorloper vormde van de latere Algemene Ouderdomswet (AOW). Zijn loonbeleid en regelingen voor de arbeidsverhoudingen behielden tot ver in de jaren zestig hun geldigheid. In minder positieve zin viel minister Hein Vos van Handel en Nijverheid – voorloper van Economische Zaken – op (vooral bij de KVP), vanwege zijn vergaande plannen voor nationalisaties van delen van het bedrijfsleven, bijvoorbeeld voor de gehele transportsector.<sup>66</sup>

In 1946 bouwde de coalitievorming na de verkiezingen voort op de portefeuillevreiding in dit eerste naoorlogse kabinet, dat er was gekomen zonder overleg met de Tweede Kamer. Bij herstel van de verhoudingen voor de oorlog hoorde natuurlijk echter een nieuwgekozen Kamer.

### **Conclusie: de aanvankelijke stand van zaken omtrent coalitievorming in de twee landen**

Het startpunt voor coalitievorming in Duitsland (in 1949) en in Nederland (in 1946) kan aldus schematisch worden samengevat:

	Bondsrepubliek	Nederland
Aantal partijen in parlement	15	7
% zetels christendemocraten	34,6	53
% zetels sociaaldemocraten	32,6	29
% zetels liberalen	12,9	6
Sociaaldemocraten mogelijke coalitie-partner?	Onder 'Weimar' wel, in <i>Wirtschaftsrat</i> niet.	Bijna het hele interbellum niet; vanaf 1939 wel.
Mate van politieke stabiliteit in het interbellum?	Laag: vaak verkiezingen, gefragmenteerd parlement, veel kort zittende (minderheids)kabinetten, via presidentiële kabinetten uitmondend in dictatuur.	Relatief hoog: éénmaal vervroegde verkiezingen, tussentijdse wisselingen in kabinet, minister-president is christendemo-craat.
Partijstelsel veranderd na oorlog?	Ja: CDU/CSU en FDP nieuw, alleen SPD bestond al.	Nauwelijks: RKSP werd KVP, fusie drie partijen in PvdA, rest onveranderd.
Staatsvorm/bestursstructuur	Republiek, federatie	Monarchie, eenheidsstaat
Nieuwe Grondwet?	Ja	Nee
Voorziening in Grondwet voor de coalitievorming?	'formatiemaand'	Nee
Rol voor het staatshoofd?	Nauwelijks: alleen in zeer specifiek beschreven situaties.	Afhankelijk van de ruimte die de partijen bieden.
Regering eerder dan parlement?	Alleen in en via de <i>Länder</i> , niet op het Bondsniveau als geheel.	Ja, tijdelijk en voorlopig parlement.

Tabel 4 Factoren van belang voor coalitievorming; ijkpunten 1949 (Duitsland) en 1946 (Nederland)

De Bondsdag was nog in 1949 ('de laatste verkiezingen van Weimar') duidelijk meer versplinterd dan de Tweede Kamer in 1946: het aantal fracties in het parlement te Bonn bedroeg meer dan het dubbele van dat in Den Haag. Daar stond tegenover dat in beide landen de potentiële coalitiepartijen een ruime meerderheid van de zetels vertegenwoordigden: in Duitsland 80%, in Nederland zelfs 88%. In Duitsland werd het percentage echter behaald met slechts drie fracties (CDU en CSU functioneerden vanaf 1949 weliswaar als twee partijen – waarvan de tweede slechts in Beieren deelnam aan de verkiezingen voor de Bondsdag, en de eerste in de rest van de Bondsrepubliek –, maar als één fractie in de Bondsdag), in Nederland waren dat er vijf: KVP, ARP en CHU fuseerden pas

in 1980 tot het CDA. Vanaf 1946 was daarnaast de nieuw gevormde PvdA in de Tweede Kamer vertegenwoordigd, en vanaf 1948 de VVD.

De positie van de sociaaldemocraten in Duitsland resp. Nederland leek in de ijkjaren opvallend veel van elkaar te verschillen. Tot 1930 had de SPD veelvuldig deelgenomen aan coalities, maar onder aanvoering van Schumacher had de partij zich in de naoorlogse periode naar de oppositie laten manoeuvreren in de *Wirtschaftsrat*. Inhoudelijk lag dat voor de hand, want de SPD stelde zich in het economisch beleid diametraal op tegenover CDU en CSU (die met FDP, DP en *Zentrum* over een meerderheid beschikte). In de regeringen van de *Länder* (en dus in de *Bundesrat*) had de SPD echter veruit de sterkste positie, terwijl *Bund* en *Länder* afhankelijk van elkaar waren. Hoe dat in de politieke praktijk zou uitpakken, was in 1949 nog volstrekt onduidelijk.

In Nederland waren de sociaaldemocraten juist op weg naar de regeermacht: in 1939 waren ze voor het eerst gaan regeren, en de persoon van Willem Drees stond voor de betrouwbaarheid van de PvdA als bestuurspartij. In Nederland speelde de andere Kamer van het parlement, de Eerste Kamer, lange tijd geen rol in discussies over de coalitievorming. Een op basis van de Tweede Kamer-verkiezingen gevormde coalitie had namelijk altijd ook een meerderheid in de Eerste.

Al gold het bestaan van een 'formatiemaand' niet als een absoluut kenmerk van de Duitse politiek vanaf 1949, een aantal samenhangende bepalingen in de Grondwet resulteerde er wel in dat, als de coalitie binnen een maand na de verkiezingen gevormd zou zijn, daar een soort premie op stond. Dan konden namelijk de nieuwgekozen Bondsdag en de nieuwe regering kort na elkaar aan het werk. Lukte dit niet, dan nam het oude kabinet de lopende zaken waar tot het nieuwe er alsnog was. Nederland had in 1946 geen traditie of cultuur van snelle kabinetsformaties, integendeel: het interbellum kende ook een aantal moeizame en langdurige formaties (bijvoorbeeld in 1925/1926). De kabinetsformatie had inmiddels wel een aantal vaste gewoontes, zoals de consultaties door het staatshoofd, die op grond daarvan een formateur benoemde. Anderzijds was er bijvoorbeeld geen beperking aan het aantal successievelijk optredende formateurs. Dit systeem zou vanaf 1946 steeds verder uitgebreid worden; de Grondwet vormde daartoe geen enkele belemmering.

Opvallend is dat in beide landen besloten werd tot een geldzuiveringsoperatie, nog voordat er weer een functionerend parlement was. Na die eerste naoorlogse verkiezingen werd in Nederland in 1946 op de oude coalitie voortgebouwd; in Duitsland viel in 1949 alleen eventueel voort te bouwen op de elf regeringen in de *Länder* die ook de politieke verhoudingen in de *Bundesrat* bepaalden (waarin de sociaaldemocraten sterk vertegenwoordigd waren), en op de voorloper van de eerste echte regering in de drie aaneengesmede westelijke

zones, waarbij de politieke richting van het 'parlement' en de 'regering' uiteenliep. Bij de eerste nationale verkiezingen in augustus 1949 viel er dus echt iets te kiezen. De uitslag was bepalend voor de vraag of de SPD sterk genoeg zou worden om coalitiedeelname in de eerste Bondsregering af te dwingen.



## Coalitievorming in Duitsland vanaf 1949

### De coalitievorming van 1949: kleine coalitie onder aanvoering van CDU/CSU

Voor de eerste verkiezing van de Bondsdag bestond er in de gelederen van de CDU (die als partij nog niet officieel was opgericht) en de CSU (haar zusterpartij in het *Land* Beieren), net als in de gelederen van de SPD, verdeeldheid over de coalitievoorkeur. Delen van deze partijen wilden dat christendemocraten en sociaaldemocraten een coalitie met elkaar zouden aangaan, mede gelet op de enorme economische problemen zo kort na de oorlog en op de politieke verhoudingen in de *Bundesrat*. Van de andere partijen wilden zowel de FDP als de *Deutsche Partei* (een regionale partij met wortels in Nedersaksen) samenwerken met de CDU en CSU. Zij hadden daar in de *Wirtschaftsrat* goede ervaringen mee opgedaan.<sup>67</sup>

Op 14 augustus 1949 kwamen de CDU en CSU samen als grootste partij uit de stembus met 139 zetels op een totaal van 402. De SPD behaalde er 131, de FDP 52, en zowel de *Deutsche Partei* als de *Bayernpartei* kwamen met zeventien zetels in het parlement. Dat betekende dat in de CDU en CSU zowel voorstanders van een 'kleine coalitie' (van die partij met de FDP en DP) als van een grote coalitie (met de SPD) behoedzaam moesten manoeuvreren, want beide coalities waren mogelijk. Adenauer kon als voorzitter van de grootste fractie het initiatief nemen, en behield dat ook. Hij had zelf een uitgesproken afkeer van regeren met de SPD.

De SPD wilde het sleuteldepartement Economische Zaken hebben; CDU en CSU hadden dat juist voorbestemd voor Ludwig Erhard. Volgens de SPD had het naoorlogse economische beleid tot dan toe de 'Duitse werknemers geruïneerd'. Van dat oordeel maakte Adenauer dankbaar gebruik bij het door drukken van de door hem gewenste coalitie. Het economisch beleid was het centrale thema in de campagne geweest. De verkiezingsstrijd was gevoerd onder het parool: 'planeconomie of sociale-markteconomie'. De bijbehorende polarisatie tussen de twee grote partijen werd gesymboliseerd door de partijleiders, Adenauer en Schumacher, die toen overigens al jarenlang niet met elkaar hadden gesproken. Geen van beiden wilde bovendien een grote coalitie (dus:

met elkaar). De campagnestijl van Schumacher – die zich kenmerkte door veel grove tirades met in het middelpunt zijn politieke tegenstander – hielp evenmin om toenadering tussen de twee partijen te bewerkstelligen.<sup>68</sup>

Omdat de CDU/CSU-fractie zich pas op 1 september zou constitueren en er in de drie westelijke zones nog geen echte partijorganisatie voor de CDU was ontstaan, nam Adenauer het initiatief om een week na de verkiezingen een informele bijeenkomst bij hem thuis te beleggen met een aantal partijgenoten, en vanuit de CSU – toen al! – Franz Josef Strauss. Uitgenodigd waren vooral gematigde voorstanders van een grote coalitie en uitgesproken voorstanders van een kleine coalitie. Adenauer bepleitte zonder omwegen een kleine coalitie met FDP en DP, met verwijzing naar het werk van de *Wirtschaftsrat*. Hij kreeg in zijn voorkeur voor deze kleine coalitie – in Duitsland ook wel die van de ‘bürgerliche Parteien’ genoemd – bijval van Ludwig Erhard, de gedoodverfde minister van Economische Zaken, die aankondigde voor die post niet beschikbaar te zijn in een coalitie met de SPD. Ook Strauss steunde Adenauer, waarna deze ook kon stellen dat een grote coalitie de eenheid van CDU en CSU in gevaar bracht.<sup>69</sup>

De lunchpauze gebruikte Adenauer om één op één te praten met enkele voorstanders van de grote coalitie. Een van de aanwezigen verhaalde over het bijzondere vervolg daarop:

Toen we na de lunch weer om de tafel zaten, kwam Adenauer met een verrassende wending. Hij begon niet meer over een coalitie met de SPD, maar mompelde ongedwongen: ‘Als we er nou van uitgaan dat de komende regering gevormd wordt door CDU/CSU, FDP en DP...’ Dat was een verrassing. Adenauer presenteerde een kant-en-klare coalitie, alsof er al over besloten was! ‘Als we er nou van uitgaan ...’, herhaalde Adenauer, ‘dat de komende regering door CDU/CSU, FDP en DP gevormd wordt, dan zouden we het nu nog eens moeten worden over de personele bezetting – eerst over die van bondspresident en bondskanselier.’ ‘Ik stel dr. Adenauer als bondskanselier voor!’ riep iemand. Adenauer keek de kring rond en zei toen glimlachend: ‘Als de heren dat allemaal vinden ...’ Daarmee was dit in minder dan een minuut opgelost. Hij ging onbewogen verder: ‘We komen nu bij de bondspresident. Als de op een na grootste fractie in de komende regering mag de FDP die leveren. Ik stel daarom professor Heuss als bondspresident voor.’ Een ogenblik heerste er een verbluft stilzwijgen. ‘Weet professor Heuss al welk geluk hem ten deel zal vallen?’, vroeg iemand. ‘Tot nu toe nog niet’, antwoordde Adenauer laconiek. De vertegenwoordiger uit Beieren wierp tegen: ‘Voor zover ik weet is professor Heuss bepaald niet kerkvriendelijk ingesteld.’ ‘Maar hij heeft een heel vrome vrouw,’ zei Adenauer, ‘en dat is genoeg’, waarop iedereen moest lachen.<sup>70</sup>

Almachtig was Adenauer in zijn partij op dat moment (nog) niet, zo bleek bij

de verkiezing van de eerste bondspresident op 12 september. Tegen Adenauers wens in had zich voor die post ook een christendemocraat aangemeld, Hans Schange-Schölingen, die gold als de kandidaat-bondskanselier voor een coalitie met de SPD. Schumacher had het de CDU/CSU moeilijk kunnen maken door hem als kandidaat te steunen, maar in plaats daarvan stelde hij zichzelf kandidaat; zo dwong hij de CDU en CSU in het kamp van Heuss. In de eerste ronde was er nog geen kandidaat die de absolute meerderheid behaalde, dankzij relatief veel onthoudingen. In de tweede ronde werd Heuss echter gekozen tot de eerste bondspresident.

Een week eerder was de verkiezing van de eerste voorzitter van de *Bundesrat* ook al niet volgens Adenauers wens verlopen. Op 5 september stelde hij in de fractie: 'Omdat wij besloten hebben een regering zonder de SPD te vormen, is het heel belangrijk dat de voorzitter van de *Bundesrat* geen sociaaldemocraat wordt, omdat er dan grote moeilijkheden kunnen komen.' Adenauer had deze post aan de CSU beloofd, maar op 7 september zag de Beierse minister-president Ehard deze aan zijn neus voorbijgaan door tegenstand vanuit de gelederen van de minister-presidenten van de CDU, die voorstander waren van een coalitie met de SPD.

Adenauers vrees was overigens nogal overdreven: het voorzitterschap van de *Bundesrat* rouleerde namelijk per jaar (Grondwetsartikel 52, lid 1). Ehard maakte groot misbaar door dit te duiden als een overwinning van de centralisten tegen de federalisten, ofwel: als een bedreiging van de volgens Beieren benodigde ontwikkeling van de financiële verhouding tussen *Bund* en *Länder*. Een hoogoplopende ruzie daarover in het laatste stadium van de opstelling van de Grondwet was in feite onbeslecht gebleven. Om die reden claimde de CSU de post Financiën.<sup>71</sup>

Dat deed de FDP echter ook. Op de dag voor Adenauers geplande uitverkiezing maakte hij in de CDU/CSU-fractievergadering wel, maar niet tegenover de FDP, duidelijk dat hij er niet over peinsde Financiën aan de FDP te gunnen. Die partij vond hij daarvoor veel te centralistisch. Door deze post aan de CSU te gunnen, zou er op Financiën meteen een federalist komen.

Op 6 september bevestigde Adenauer aan de voorzitters van FDP en DP de informele afspraken die hij eerder met hen gemaakt had over de portefeuilleverdeling en de personele bemensing, voor zover daarover toen overeenstemming bestond. Met de CSU – de partij die Financiën en Landbouw had geclaimd – hield hij separaat contact. Adenauer slaagde er niet in om alle door hem gewenste CDU-ministers door zijn eigen fractie te krijgen. Er moest bijvoorbeeld een protestant bij; dat werd uiteindelijk Gustav Heinemann op Binnenlandse Zaken. Pas nadat Adenauer tot bondskanselier was gekozen, konden de onderhandelingen worden afgerond.<sup>72</sup>



De beoogde (kleine) coalitie beschikte over slechts 208 van de 402 zetels. Andere fracties zegden Adenauer weliswaar enige steun toe, maar door de geheime stemming kon hij niet eens zeker zijn van de volledige steun van zijn eigen fractie. Mede om die reden deelde Adenauer de ministerslijst niet met zijn eigen fractie: hij gaf aan dat hij deze anders niet kon onthouden aan de overige regeringsfracties. Adenauer beriep zich op de Grondwet (artikel 64, lid 1) waarin werd gesteld dat ministers op voorstel van de bondskanselier door de bondspresident worden benoemd en ontslagen. Ook de kersverse bondspresident Heuss kreeg de ministerslijst niet te zien voor de bondskanseliersverkiezing. Wel kreeg de fractie van Adenauer de toezegging dat hij, als hij eenmaal gekozen zou zijn, de bondspresident alleen met voorstellen voor ministers zou komen waarmee de fractie het in grote meerderheid eens zou zijn: 'Ik ben weliswaar dictatoriaal, maar met een sterk democratische inslag.'<sup>73</sup>

Op 15 september 1949, enkele uren voordat de Bondsdag hem zou moeten verkiezen, legde Adenauer zijn fractie de precaire situatie uit:

Het ijs is aan het smelten. De onderhandelingen zijn nog gaande en bij de FDP ziet men zich nu, net als wij, voor de treurige noodzaak geplaatst de bondskanselier te moeten kiezen voordat de coalitieonderhandelingen zijn afgerond [gelach]. Dat is natuurlijk een onverwacht resultaat [opnieuw gelach]. Voor u, dames en heren, resulteert dat in de noodzaak om niet af te reizen, want (...) we moeten op elk moment in staat zijn uw oordeel te vernemen over de stand van zaken in de onderhandelingen.<sup>74</sup>

Het kiezen van de bondskanselier is het centrale punt van de coalitievorming en ligt sinds 1949 onveranderd vast in Grondwetsartikel 63, lid 1: 'De bondskanselier wordt op voorstel van de bondspresident door de Bondsdag, zonder debat, gekozen.' Een absolute meerderheid van het wettelijke aantal leden, *niet* het aantal aanwezige leden, werd daarbij nodig geacht, dit met het oog op intimidatie – en erger – van leden van de Rijksdag ten tijde van de machtsovername door de nationaalsocialisten. De Grondwet heeft in de Bondsrepubliek nooit het aantal leden van de Bondsdag voorgeschreven.

Nadat Heuss Adenauer als kandidaat aan de Bondsdag had voorgesteld, werd de laatste op 15 september in de eerste ronde van de geheime stemming met 202 stemmen gekozen (bij 142 tegenstemmen, 44 onthoudingen en 1 ongeldige stem). Bij een Bondsdag van 402 leden was dat dus exact voldoende; bij één stem minder op hem zou er een tweede stemronde nodig zijn geweest. Een zo nipte overwinning is nog steeds een unicum in de geschiedenis van de Bondsrepubliek. Dat Adenauer ook op zichzelf gestemd had (de bondskanse-

lier en de meeste ministers zijn ook lid van de Bondsdag), ontlokte enige hoon bij de oppositie. In zijn boek over deze eerste coalitievorming berekende Franz Alt dat vermoedelijk 26 of 27 leden, waarschijnlijk afkomstig uit de kringen van CSU en FDP, niet op Adenauer gestemd hadden.<sup>75</sup>

Het aantal van dertien ministers (exclusief de bondskanselier) bleek het beste 'in het plaatje' te passen. Dat aantal leek 'sommigen op het eerste gezicht misschien hoog', aldus Adenauer in zijn regeringsverklaring. Het stenografisch verslag van de vergaderingen van de Bondsdag, waarin ook reacties uit de vergaderzaal zijn opgenomen, vermeldt hier: 'gelach van links, en geroep: "Het volk ook!"'.<sup>76</sup> Samengevat in een tabel zag de portefeuillevverdeling er zo uit:

	Zetels in Bondsdag	Sociaaleconomisch	Buitenland	Binnenland	Ruimtelijk	Sociaal-cultureel
CDU	115	Economische Zaken; Werkgelegenheid	Duits-Duitse vraagstukken; Buitenlandse Zaken (vanaf maart 1951)	BiZa; <i>Vertriebenen</i> -zaken		
CSU	24	Financiën			Voedselvoorziening, Land- en, Bosbouw; Post en Telecommunicatie	
FDP	52	Marshallplanzaken (plv. BK)		Justitie	Woningbouw	
DP	17			<i>Bundesrat</i> -zaken	Verkeer	

Tabel 5 Verdeling van de ministersposten over de partijen, 1949-1953

Aan de verdeling valt vooral op hoe leeg de buitenlandhoek en de sociaal-culturele hoek zijn. Dat vindt zijn oorzaak in de beperking die de geallieerden de Bondsrepubliek hadden opgelegd. Pas vanaf 1951 mocht er bijvoorbeeld weer een ministerie van Buitenlandse Zaken komen.

Uit de portefeuillevverdeling wordt ook duidelijk dat de drie kleinere partijen in de coalitie (CSU, FDP en DP) royaal werden beloond voor hun deelname. De *Deutsche Partei* mocht met slechts zeventien zetels twee ministersposten in

de Bondsdag leveren, en de CSU sleepte met haar 24 zetels drie posten in de wacht, waaronder het zwaarbevochten en, volgens Adenauer, belangrijkste departement van Financiën.<sup>77</sup> De FDP kreeg met 52 zetels in de Bondsdag, wat meer dan tweemaal zoveel is, eveneens drie ministersposten. Die partij had echter al het bondspresidentschap in de wacht gesleept, wat een deel van de machtsstrijd om de posten was geworden. De CDU trok verreweg aan het kortste eind: die ontving slechts vijf ministersposten op 115 zetels, maar kreeg wel weer het bondskanselierschap.

Het programma van de nieuwe coalitie werd voor de buitenwereld pas duidelijk op 20 september 1949, toen Adenauer – 37 dagen na de verkiezingen – de regeringsverklaring aflegde. Er was geen programmatisch akkoord tussen coalitiefracties en/of ministers tot stand gekomen. Het veelomvattende *Datenhandbuch*, periodiek uitgegeven door de Bondsdag, vermeldt voor het jaar 1949 dat er ‘niet openbaar gemaakte afspraken’ bestonden in de vorm van briefwisselingen binnen de coalitie. Er is een briefwisseling tussen Adenauer en Heinrich Hellwege – de voorzitter van de *Deutsche Partei* – bewaard gebleven. Op 14 september, de dag voordat Adenauer gekozen zou worden, somde Hellwege in een brief aan hem negentien programmatische eisen op. Adenauer antwoordde Hellwege nog dezelfde dag: slechts bij twee eisen bracht hij een nuance aan, maar met de andere zeventien ging hij akkoord. Adenauer honoreerde de ‘harde’ punten van Hellwege, te weten: twee ministersposten, waaronder die van minister voor *Bundesrat*-zaken, die niet zonder portefeuille mocht zijn.<sup>78</sup>

Met betrekking tot de coalitievorming van 1949 kan worden geconcludeerd dat er al op diverse manieren rekening was gehouden met een coalitie zonder de SPD. Die partij stond al in de *Wirtschaftsrat* een diametraal ander economisch beleid voor dan de CDU en CSU, en was daar al in de oppositierol terechtgekomen. Wel was de SPD goed vertegenwoordigd in de regeringen van de *Länder* en daarmee in de *Bundesrat*. Adenauers inschatting was dat de SPD daar niet genoeg hindermacht zou kunnen uitoefenen om hem het regeren te beletten. De kleine coalitie van CDU/CSU, FDP en DP kon er komen omdat net voldoende leden van de Bondsdag hem kozen tot bondskanselier van deze door hem voorgenenomen coalitie.

Iets van de sfeer waarin deze eerste naoorlogse West-Duitse ministersploeg aan het werk ging met de wederopbouw, blijkt uit een brief die de nieuwe minister van Woningbouw, Eberhard Wildermuth (FDP), aan zijn vrouw schreef op 21 september 1949, de dag nadat de regeringsverklaring werd afgelegd en hij in de Bondsdag de eed had afgelegd:

Nu is dus de beslissing gevallen; aan het eind ging het heel snel. Het bureau van de bondspresident stuurt je de oorkonde van mijn be-

noeming. Gister om 9 uur fractie, 10 uur bij Adenauer, 11 uur bij de bondspresident, 12 uur eerste kabinetsvergadering, 14 uur Bondsdag met beëdiging en de (zeer goede) regeringsverklaring, 18.30 uur fractie, 19.30 uur kabinet tot 21.00 uur! Toen reden [collega-ministers] Erhard, Dehler en ik naar Unkel om in een goed lokaal te gaan eten en een fles te drinken (rekening: 25 DM per persoon). Toen we om 0.05 uur bij het veer [over de Rijn] waren, was dit net weg. Wachten tot 1.00 uur – ik praatte met de kapitein die, als stem van het volk, de inspanningen in Bonn beoordeelde als volksverlakkerij. Van 1.00 uur – 1.25 uur ging ik te voet naar huis. Vanochtend (...) sinds 9 uur fractie. Om 10 uur moet ik accommodaties bekijken. Want ik ben nu minister zonder een dak boven het hoofd, zonder stoel, tafel of wat dan ook. *Und es soll etwas werden.*<sup>79</sup>

### **Intermezzo: de totstandkoming van kiesstelsel en kiesdrempel**

De kieswet die diende om de Bondsdag van 1949 te kiezen, was ook slechts bedoeld voor die ene verkiezing. Noch in 1949, noch daarna is in de Duitse Grondwet een bepaling opgenomen over het kiesstelsel. De beroemde kiesdrempel van 5% is dan ook niet vastgelegd in de Grondwet.

Bij de afkondiging van de Grondwet in 1949 werd gekozen voor de bijzondere constructie van een Grondwetsartikel voor eenmalig gebruik, artikel 137: 'Für die Wahl des ersten Bundestages, der ersten Bundesversammlung und des ersten Bundespräsidenten der Bundesrepublik gilt das vom Parlamentarischen Rat zu beschließende Wahlgesetz.' De *Bundesversammlung* is het gremium dat – voor de ene helft bestaand uit de leden van de Bondsdag, voor de andere helft uit gekozenen door de parlementen van de *Länder* – de bondspresident kiest (art. 54, lid 3).

In de Parlementaire Raad waren de gemoederen over het kiesstelsel hoog opgelopen. Grofweg waren daarin CDU en CSU voorstanders van een districtenstelsel waarmee duidelijke meerderheden moesten ontstaan (naar het voorbeeld van het Verenigd Koninkrijk) en wilde de SPD een systeem van evenredige vertegenwoordiging. Opvallend was dat CDU en CSU in de Parlementaire Raad uiteindelijk tegen het systeem van gepersonaliseerde evenredige vertegenwoordiging met kiesdistricten stemden. Desondanks was daarvoor een meerderheid – een systeem dat Duitsland in de kern nog steeds heeft.<sup>80</sup>

De kiesdrempel van 5% gold in 1949 nog per *Land*. Daarnaast was het behalen van een zetel in slechts één kiesdistrict voldoende om in de Bondsdag te komen (in 1949 hadden de kiezers nog één stem, op een kandidaat van een bijbehorende partij). Nadat CDU en CSU hun fracties gecombineerd hadden en de minimale grootte om als fractie te worden aangeduid was vastgesteld op tien

zetels, telde de Bondsdag bij het begin van de *Wahlperiode* in 1949 een achttal fracties. Dat record houdt nog steeds stand. Daarnaast waren er zes leden die *Nationale Rechte* als aanduiding kozen, alsmede twee ‘eenpitters’: een voor het *Sudschleswiger Wählerverband*, dat de Deense én Friese (!) minderheid in dat *Land* vertegenwoordigde, en een onafhankelijk lid.

In de aanloop naar de verkiezingen voor de Bondsdag van 1953 was er wederom een nieuwe (eenmalige) kieswet nodig. Over verschillende (initiatief-) wetsontwerpen werd langdurig en verhit gedebatteerd. De regering kwam met een (later ingetrokken) voorstel voor de invoering van een *Hilfsstimme*: kiezers konden in hun district een hoofdstem en een hulpstem uitbrengen. Dat riekte sterk naar bevoordeling van CDU/CSU omdat zij (coalitie)vrienden voor zo’n hulpstem ter beschikking hadden, maar de SPD niet. De sociaaldemocraten protesteerden daar dan ook fel tegen, en de partijen beschuldigden elkaar er wederzijds van dat zij slechts het meest profijtelijke kiesstelsel wilden.

Pas op 25 juni 1953 ging de Bondsdag akkoord met de kieswet voor de verkiezingen van 6 september. De SPD wilde nog steeds een kiesstelsel gebaseerd op evenredige vertegenwoordiging, terwijl CDU/CSU voor een meerderheidsstelsel opteerde. Het compromis waar beide toen mee konden leven, bestaat in de Bondsrepubliek in essentie nog steeds: kiezers brengen een *Erststimme* uit op een kandidaat in hun district, en een *Zweitstimme* op een partij(lijst) die per *Land* wordt samengesteld.<sup>81</sup>

Ook een ander wezenlijk element van de nieuwe Kieswet deed in dit wetsvoorstel zijn intrede, ondanks de latere intrekking ervan: de introductie van een kiesdrempel van 5% voor de gehele Bondsrepubliek, dus niet – zoals in 1949 – per *Land*. De bepaling uit 1949 hierover kon volgens de regering niet overgenomen worden ‘omdat deze voor elk *Land* verschillend uitwerkt. De partijen moeten een gelijke kans hebben in het hele gebied van de Bondsrepubliek. Daarom moet de kiesdrempel voor de hele Bondsrepubliek gelden.’ Minister Lehr van Binnenlandse Zaken legde in de Bondsdag uit – zonder daarin tegengesproken te worden – dat met dit wetsvoorstel alleen partijen in de Bondsdag vertegenwoordigd zouden mogen worden ‘die ofwel in minstens één kiesdistrict een zetel behalen, ofwel in de hele Bondsrepubliek minstens 5% van de stemmen’.

Deze kiesdrempel was dus bedoeld om in een systeem met evenredige vertegenwoordiging de versplintering tegen te gaan. Ter compensatie hoefde een partij echter in 1953 in slechts één kiesdistrict een zetel met *Erststimmen* te behalen om haar evenredige score aan *Zweitstimmen* voor de hele Bondsrepubliek in Bondsdagzetels omgezet te zien worden, ook als dat (veel) minder dan 5% van de stemmen behelsde. Behaalde een partij in een *Land* via de *Erststimmen* meer districten dan waar zij naar evenredigheid in dat *Land* recht op had, dan kreeg zij die extra zetels als het ware cadeau. De Bondsdag werd dan uitgebreid

met deze zogeheten *Überhangmandate*. Er is nooit een vast aantal zetels vastgelegd in de Duitse Grondwet.<sup>82</sup>

De Bondsdag voerde op 18 maart 1953 een principieel debat over de nieuwe kieswet. Daarin speelde de invoering van een kiesdrempel van 5% voor de hele Bondsrepubliek geen rol voor de drie grootste fracties (CDU/CSU, FDP en SPD) maar wel voor de KPD: die zag hierin haar voortbestaan bedreigd. Haar woordvoerder betoogde dat de invoering van deze kiesdrempel was bedoeld 'om te zorgen dat er geen enkele politieke partij in de Bondsdag komt die een zelfstandige politiek voert en niet bij Adenauer in de pas wil lopen'.<sup>83</sup>

Centraal stond voor CDU/CSU en SPD in dit debat de strijd over het kiesstelsel *zelf*. De scheidslijnen waren weer vergelijkbaar met die in de Parlementaire Raad (CDU/CSU een meerderheidsstelsel, de SPD evenredige vertegenwoordiging). In een verhit debat beriepen beide zich op de fouten van 'Weimar' om hun gelijk te halen. Twee citaten van de woordvoerders van CDU/CSU en SPD, met de genotuleerde interrupties, illustreren hoe fel het eraan toeging. Het eerste is ontleend aan het betoog van CDU-woordvoerder Scharnberg in de Duitse *Handelingen*:

Wij hebben in de Parlementaire Raad tegen de kieswet van 1949 gestemd: die is met 36 tegen 29 stemmen aangenomen (...). Het is onze overtuiging dat elke vorm van evenredige vertegenwoordiging (...) een politieke ramp is [Afgevaardigde Wuermeling (CDU): 'Heel goed!' Afgevaardigde Renner (KPD): 'Jullie zijn tegen iedere verkiezing!'] Daarom zullen we ons blijven richten tegen het kiesstelsel dat we hadden en dat de SPD nu weer wil (...). Wij zijn ervan overtuigd dat de catastrofe van Weimar vooral veroorzaakt is door het onjuiste stelsel van evenredige vertegenwoordiging. [Bijval vanuit het midden – Afgevaardigde Dr. Schmid (SPD): 'Nee, dat kwam door bepaalde mensen!' Verder geroep van SPD en KPD]. Wij willen het Duitse volk ervoor behoeden dat het de weg van Weimar nogmaals bewandelt (...). De vraag of er gestemd wordt op personen of op lijsten is zeker van belang, maar is lang niet zo belangrijk als de vraag: meerderheidsstelsel of evenredige vertegenwoordiging? [Hernieuwd geroep van links; grote onrust; de bel van de voorzitter. Geroep links: 'Dankzij het meerderheidsstelsel hebben we ook Hitler gekregen!'].<sup>84</sup>

Het onderstaande citaat komt uit het betoog van SPD-woordvoerder Mellies, die op het bovenstaande reageerde:

Ik wil meneer Scharnberg vragen: hoe kwam het dat de elementen van de rechtsstaat die er in 1933 nog over waren, geen verzet konden bieden tegen Hitler? Dat kwam toch doordat alle partijen rechts van de SPD op 23 maart 1933 voor de Machtigingswet gestemd hebben! [Aanhoudende, levendige bijval en geroep bij de SPD. Afgevaardigde Renner (KPD): 'Opstaan wie daarmee ingestemd heeft!']. Meneer de minister van Binnenlandse Zaken [Robert Lehr (CDU) (PB)], uw partij [de toenmalige *Deutschnationale Volkspartei* (PB)] heeft in de Weimar-tijd gemene zaak gemaakt met de nationaalsocialisten! (...) Dames en heren: bepalend voor de ondergang van de democratie van Weimar was de agitatie van de nationalisteng tegen de republiek die voortkwam uit haat tegen elke democratie, tegen 'elke stem telt', tegen de zelfbeschikking van het volk, en vooral: tegen de sociaal-democratie [Levendige bijval bij de SPD]. Meneer de minister, weest u ervan overtuigd: met deze kieswet begeeft u zich op een net zo noodlottig pad. Als u probeert uw huidige meerderheid door de kieswet ook voor de komende vier jaar zeker te stellen, vernietigt u vergaand het fundament van de democratie in Duitsland (...). Daarvoor dragen u en de regering nadrukkelijk de volle verantwoordelijkheid' [Onrust en geroep vanuit het midden: 'Dreigementen?']. Misschien, meneer de minister, kunt u dan voor de tweede keer in uw leven meemaken dat u een wezenlijke bijdrage levert aan de vernietiging van de democratie [Levendige bijval bij de SPD. 'Foei!'-geroep en opwindende bijval vanuit het midden en rechts].<sup>85</sup>

De parlementaire strijd over de drie concurrerende voorstellen voor een kieswet sleepte zich nog maanden voort. Naast het voorstel van de regering kwamen er twee initiatiefvoorstellen vanuit de Bondsdag. Er was geen meerderheid voor het voorstel van CDU/CSU voor een systeem van meerderheidskiesrecht; de uiteindelijk aanvaarde kieswet leek nog het meest op het initiatiefvoorstel van de SPD om zich nauw aan te sluiten bij de kieswet van 1949, met de twee genoemde belangrijke veranderingen: het geven van twee stemmen aan elke kiezer en de kiesdrempel van 5% voor de hele Bondsrepubliek.<sup>86</sup>

Het systeem van *Erst-* en *Zweitstimmen* maakte al meteen in 1953 allianties mogelijk. Partijen konden namelijk afspraken maken over het stellen van kandidaten in bepaalde strategische districten. Het *Datenhandbuch* bevat ook daarvan een overzicht, waaruit blijkt dat de SPD inderdaad niet deelnam aan dit systeem. Voor de beoogde coalitie werkte het systeem als volgt. CDU en FDP leverden bijvoorbeeld in Nedersaksen in een aantal districten geen kandidaat voor de verkiezingen. Daardoor kon coalitiepartner *Deutsche Partei* terugkeren in de Bondsdag via daar behaalde directe mandaten, ondanks het behalen van –



over heel West-Duitsland bezien – slechts 3,3% van de stemmen.

Overigens hadden CDU/CSU en FDP in 1953 uiteindelijk weinig aan de afspraken met de *Deutsche Partei*: in veel gevallen zou deze zetel zonder de afspraak ook behaald zijn, of anders naar CDU/CSU of FDP zijn gegaan. Zonder risico was het systeem niet: in 1953 presenteerden CSU en FDP geen kandidaat in Bayreuth in Beieren, om de *Bayernpartei* in staat te stellen deze zetel en het bijbehorende evenredige deel van haar stemmen in de wacht te slepen. Dit district ging echter naar de SPD, en de 1,7% van het totaal aantal stemmen in de Bondsrepubliek op de *Bayernpartei* ging verloren.<sup>87</sup>

Eind 1955, begin 1956 droeg de (wederom benodigde) nieuwe kieswet bij aan een heuse crisis in de coalitie. CDU/CSU en DP namen het initiatief om te komen tot een systeem waarin evenredige vertegenwoordiging (de *Zweitstimmen*) niet meer leidend zouden zijn voor de zetelverdeling, maar de meeste zetels verdeeld zouden worden via een meerderheidsstelsel. De FDP zag hierin haar voortbestaan bedreigd, wat meespeelde bij haar besluit in februari 1956 om uit de coalitie te treden. De kieswet van maart 1956 verhoogde het aantal rechtstreeks te behalen districten die een partij nodig had voor vertegenwoordiging in de Bondsdag van één naar drie. Deze kieswet gold (en geldt nog steeds) voor onbepaalde tijd. De discussie over het kiesstelsel luwde daarna tijdelijk.<sup>88</sup>

### **De coalitievorming van 1953: een brede coalitie, maar zonder de SPD**

CDU/CSU en FDP lieten in de campagne voor de verkiezingen van 6 september 1953 geen twijfel bestaan over de door hen nagestreefde coalitie: zij wilden verder met elkaar, en de SPD moest in de oppositie blijven.<sup>89</sup>

Vergeleken met de uitslag van vier jaar eerder gaf de Bondsdag een minder versplinterd beeld te zien: het aantal fracties kwam nu op vijf. De kiesdrempel was daaraan natuurlijk debet. De meest zichtbare slachtoffers daarvan waren de *Kommunistische Partei Deutschland* en de *Bayernpartei*: zij verloren al hun zetels omdat ze geen enkel kiesdistrict hadden weten te winnen en minder dan 5% van de stemmen behaalden. Daarentegen was er wel een nieuwe partij die in de Bondsdag wist te komen: het *Gesamtdeutscher Block/Block der Heimatvertriebenen und Entrechteten* (GB/BHE). Deze richtte zich op de belangen van diegenen die naar de Bondsrepubliek waren verdreven of nog wilden vluchten vanuit die delen van Duitsland die na de oorlog niet meer tot dat land behoorden (ten oosten van de Oder-Neisse-grens, die de Bondsrepubliek formeel net zo min erkende als de DDR). De partij behaalde 5,9% van de stemmen, goed voor 27 zetels.

Het kiesdistrict Oberhausen verkreeg bij deze verkiezingen enige bekendheid, doordat daar bleek dat één kiesdistrict een partij in de hele Bondsrepubliek kon doen overleven. De CDU zag hier af van een eigen kandidaat ten



gunste van een *Zentrum*-kandidaat. Dankzij dit ene directe mandaat lukte het die partij om weer in de Bondsdag te komen en bovendien om haar 0,8% van de stemmen over het hele land omgezet te zien worden in drie zetels. In ruil daarvoor zette het *Zentrum* een CDU'er bovenaan zijn lijst voor de Bondsdag (de *Landesliste*) in Noordrijn-Westfalen. Deze ging – zodra hij was gekozen – ook meteen ‘over’ naar de fractie van CDU/CSU. Het *Zentrum* werd daardoor feitelijk met twee zetels vertegenwoordigd in de Bondsdag.

Het wettelijke aantal zetels was bij gelegenheid van deze verkiezingen uitgebreid tot 484 in nog steeds 242 districten. Door drie *Überhangmandate* kwam het totale aantal leden van de Bondsdag op 487. CDU/CSU won aanzienlijk: van 139 zetels in 1949 kwam zij nu op 243: met de ene *Zentrum*-zetel erbij een nipte absolute meerderheid. Door de uitbreiding van het zeteltal won ook de SPD: van 131 naar 151 (procentueel was er een licht verlies). De FDP verloor 4 van haar 52 zetels en kwam op 48. De *Deutsche Partei* behaalde weliswaar slechts 3,3% van de stemmen, maar kreeg die toch verzilverd omdat ze voldoende kiesdistricten gewonnen had (van 17 naar 15 zetels).

CDU/CSU had met haar (zeer nipte) meerderheid alleen een regering kunnen vormen, zonder coalitiepartners. Op 10 september – vier dagen na de verkiezingen – legde Adenauer het CDU-partijbestuur uit dat hij dat niet wilde. Zijn argumentatie reikte veel verder dan zijn verklaring dat de CDU/CSU dan heel kwetsbaar zou worden als er iemand afwezig zou zijn. Hij betoogde dat FDP en DP verantwoordelijkheid moesten blijven dragen. Vanuit de oppositie zou zich vanuit die partijen namelijk een uitgesproken Duits-nationale partij kunnen ontwikkelen. Dat die er na 1945 niet was gekomen, vond Adenauer een groot succes. Hij gaf argumenten om ook de nieuwe GB/BHE in de coalitie op te nemen, al zei hij daarover nog te twijfelen. Over die partij – die net met 27 zetels in de Bondsdag was gekozen – hield hij zijn eigen partijbestuur al meteen ronduit letterlijk voor: ‘Die partij ligt op sterven. Dat ligt in de natuurlijke gang der zaken. Hopelijk in de komende jaren, misschien sneller.’<sup>90</sup>

Er was nog een andere belangrijke overweging voor de CDU/CSU en Adenauer om alle fracties in de Bondsdag (uitgezonderd SPD en *Zentrum*) in de coalitie op te nemen. Daarmee beschikte de coalitie namelijk over 333 zetels, tegenover 151 voor de SPD: een ruime twee derde meerderheid. Die was en is in Duitsland nodig voor Grondwetwijzigingen. Ten tijde van deze verkiezingen liet het zich al aanzien dat dat nodig was als de Bondsrepubliek weer een krijgsmacht zou worden toegestaan. Adenauer verwachtte daarvoor – terecht – geen steun van de SPD te ontvangen. Met het vormen van deze coalitie bond hij enerzijds alle zogeheten ‘burgerlijke krachten’ aan zich en isoleerde hij de SPD maximaal op een belangrijk punt van de buitenlandpolitiek. In de genoemde vergadering gooide Adenauer ook alvast een balletje op over een andere moge-

lijke Grondwetsherziening: het gelijktijdig houden van de verkiezingen voor de parlementen van elk *Land*. 'Nu zijn er nog dit jaar verkiezingen in Hamburg, en daarna nog in Beieren, Noordrijn-Westfalen en Nedersaksen', klaagde de bondskanselier. Daar kwam overigens niets van terecht; elk *Land* had en hield de dynamiek van de eigen verkiezingscyclus.<sup>91</sup>

Een nadeel van zo'n brede coalitie was dat de beoogde coalitiepartners de nodige verlangens bij de portefeuillevverdeling hadden, hetgeen de coalitieonderhandelingen zeer zou bemoeilijken. Deze keer werd vooral het plaatsvervangend bondskanselierschap inzet van de politieke strijd. Zoals gebruikelijk stelde de CSU zich hierbij op als een afzonderlijke partij. Haar zeteltal was ruim verdubbeld, en in de vorige periode bezette zij drie ministersposten, zodat de partij er nu wederom drie opeiste plus – als de tweede partij – het plaatsvervangend bondskanselierschap. De FDP claimde dat laatste, als tweede grootste coalitiefractie, echter ook.<sup>92</sup>

Op 8 oktober besprak het fractiebestuur de tussenstand in de moeizame onderhandelingen over de portefeuilles. Adenauer meende dat de DP, als loyaalste coalitiepartner, recht had op twee zetels, net als in de vorige periode. Dan moest de CDU ook iets krijgen, betoogde de bondskanselier: een nieuw ministerie van Gezinszaken. De FDP was heel wat minder trouw geweest dan de DP en moest maar genoegen nemen met drie ministersposten, vond men, anders zou het kabinet te groot worden. Die redenering bestreed Adenauer: dat zou aan politieke risico's meer kosten dan de 5 miljoen D-Mark van een uitbreiding van het kabinet. Waren in Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Italië de kabinetten niet ook veel groter?, zo vroeg de bondskanselier zich retorisch af. Hij haalde de kou uit te lucht door de FDP te beloven over te zullen brengen dat de CDU/CSU de liberalen maximaal drie ministers gunde. Adenauer kon op zich ook nog wel meer nieuwe portefeuilles bedenken, betoogde hij, maar van het werken met ministers zonder portefeuille was hij in elk geval geen voorstander.<sup>93</sup>

Toch was dat precies de oplossing die het 'plaatje' na veel geharrewar rond zou maken. Vier ministers zonder portefeuille waren bedoeld om de band van hun respectievelijke fractie met het kabinet te onderhouden. Alleen de *Deutsche Partei* moest met haar 15 zetels genoegen nemen met de twee portefeuilles die ze had. De GB/BHE kreeg met haar 27 zetels eveneens twee posten: *Vertriebenen*-zaken en een van de ministers zonder portefeuille, alle met als aanduiding 'voor bijzondere opgaven'. De FDP, die vier zetels had verloren, kreeg zo ook een ministerspost extra en wederom het plaatsvervangend bondskanselierschap. De CSU – groter dan de FDP – kreeg dat dus niet en zag, ondanks haar verdubbeling in zeteltal, haar aantal ministers gelijk blijven (drie). De CDU leverde naast de bondskanselier acht ministers, waaronder een voor bijzondere opgaven.

Totaal waren er naast de bondskanselier aan het begin van de periode acht-

tien ministers naast de bondskanselier (Adenauer deed Buitenlandse Zaken er aanvankelijk nog bij). Op 6 oktober werd Adenauer herkozen als bondskanselier, deze keer door een ruime meerderheid. 44 dagen na de verkiezingen legde hij voor de tweede keer zijn regeringsverklaring af. Net als vier jaar eerder was er geen programmatisch akkoord gesloten tussen de fracties en/of ministers.

In de onderstaande tabel is de verdeling van de ministersposten over de partijen in de periode 1953-1957 weergegeven. Vanwege de vele tussentijdse wisselingen is de tabel nogal vol:<sup>94</sup>

	Zetels Bonds- dag	Sociaal- economisch	Buitenland	Binnenland	Ruimtelijk	Sociaal- cultureel
CDU	191	Economi- sche Zaken; Werkgele- genheid	Buitenland- se Zaken; Defensie (juni 1955- okt. 1956); Duits-Duit- se vraagstuk- ken	Binnenlandse Zaken; <i>Vertriebenen</i> - zaken (vanaf juli 1955); Bijzondere opgaven (z.p.) (tot nov. 1955); Bijzondere opgaven (z.p.) (juli 1955- okt. 1956)	Voed- selvoor- ziening, Land- en Bosbouw; Post en Telecom- municatie (vanaf nov. 1956)	Familie- zaken
CSU	52	Financiën	Defensie (vanaf okt. 1956)	Bijzondere opgaven (z.p.) (tot okt. 1955)	Post en Telecom- municatie (tot okt. 1956)	Atoom- vraag- stukken <sup>95</sup> (vanaf okt. 1955)
FDP (tot feb. 1956; daarna FVP, tot mrt. 1957)	48	Weder- opbouw (plv. BK)		Justitie; Bijzondere opgaven (z.p.) (tot okt. 1956)	Woning- bouw	
GB/BHE (tot juli 1955)	27			<i>Vertriebenen</i> - zaken; Bijzondere opgaven (z.p.)		
DP (vanaf mrt. 1957; DP/FVP)	15	Weder- opbouw (plv. BK) (vanaf maart 1957)		Justitie (vanaf okt. 1956); <i>Bundesrat</i> - zaken	Verkeer; Woning- bouw (van- af maart 1957)	

Tabel 6 Verdeling van de ministersposten over de partijen, 1953-1957

De portefeuillevverdeling en bemensing in de sociaaleconomische hoek bleef in deze periode ongewijzigd. De FDP maakte daarvan geen punt, terwijl zij in 1949 Financiën nog zwaar bevochten had. De FDP en DP behielden alle posten die ze hadden, en er kwamen dus vier nieuwe ministers zonder portefeuille voor bijzondere opgaven.

De CDU had aan het begin van deze periode voor het eerst een ministerspost in elk van de vijf hoofdbeleidsgebieden. Justitie bleef bij de FDP, waarbij zich een bijzonderheid voordeed in de personele bemensing. Gebruikelijk was dat coalitiepartijen zelf hun kandidaten voor het ministerschap voordroegen, maar Adenauer weigerde om Thomas Dehler (FDP) opnieuw tot minister van Justitie te benoemen, na diens frontale aanvallen op het *Bundesverfassungsgericht*. Daarbij hielp ook dat hij krachtig gesteund – zo niet opgehitst – werd door bondspresident Heuss, partijgenoot van Dehler.<sup>96</sup>

De eerste tussentijdse wijziging in het kabinet (in juli 1955) was het gevolg van een coalitiecrisis over het Saarverdrag. Frankrijk probeerde zich dit gebied na de oorlog de facto toe te eigenen, maar dat stuitte op weerstand van de overige westerse geallieerden. In oktober 1954 kwamen Duitsland en Frankrijk uiteindelijk in het Saarverdrag overeen dat het gebied rechtstreeks onder Europees bestuur gebracht zou worden en dat het economisch met Frankrijk verbonden zou blijven. Een deel van de GB/BHE-fractie wees dat af, maar niet het deel waartoe de beide ministers behoorden. De oplossing werd erin gevonden dat de beide ministers overgingen naar de fractie van de CDU/CSU, terwijl de fractie uit de coalitie trad. In een overeengekomen referendum wees de bevolking van het Saarland overigens in oktober 1955 het Saarverdrag af met 68%. Een jaar later stemde Frankrijk ermee in dat het gebied zou overgaan naar Duitsland. Op 1 januari 1957 trad Saarland als een apart *Land* toe tot de Bondsrepubliek. Het totale aantal *Länder* zou daarmee tot de hereniging tien blijven.

De tweede tussentijdse verandering in de samenstelling van de coalitie (februari 1956) vond plaats naar aanleiding van een conflict over een nieuw kiesstelsel. De FDP liep toen in het *Land* Noordrijn-Westfalen over door tussentijds haar steun aan de door de CDU geleide regering op te zeggen en een SPD-minister-president in het zadel te helpen. Met de belangrijke vijf stemmen van dit *Land* in de *Bundesrat* hoopte de FDP de invoering van een haar onwelgevallig kiesstelsel te blokkeren. Dat Adenauer zich op de dag van de stemming in Noordrijn-Westfalen snel distantieerde van het omstreden nieuwe kiesstelsel hielp niet meer. Ook in dit geval trad er een scheuring op in een regeringsfractie, maar nu leidde dat tot de oprichting van een nieuwe fractie, de *Freie Volkspartei* (FVP). De vier ministers behoorden tot deze vleugel, splitsen zich af en gingen over naar deze nieuwe fractie; de FDP zelf ging in de oppositie. Net als in 1955 stapten de ministers dus simpelweg over van de ene naar de andere coalitiefractie.

De derde en laatste wijziging in de samenstelling van de coalitie (in maart 1957) vloeide hier in zekere zin uit voort, en ook deze hield in dat de ministers 'overgingen' van de ene naar de andere fractie. De fracties van DP en FVP sloten zich aaneen, waarna de ministers uit beide partijen beschouwd werden als politiek verwant aan de fractie van DP/FVP. De beide partijen fuseerden met elkaar en zouden als DP/FVP aan de verkiezingen van 1957 deelnemen.

Hiermee zijn dan nog niet eens alle wijzigingen in de ministersploeg behandeld: in 1955 kwamen er drie ministers bij. Op 5 mei 1955 werd de Bondsrepubliek (behalve Berlijn) weer soeverein (nog wel onder geallieerd voorbehoud). De bezetting door Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten was beëindigd. Het land kreeg nu weer een ministerie van Buitenlandse Zaken. Adenauer, die dit ministerschap er vier jaar had bijgedaan, maakte plaats voor een 'echte' minister. Duitsland kreeg ook weer een minister van Defensie (CDU) en in oktober 1955 een minister voor Atoomvraagstukken (CSU). Het *Datenhandbuch* vermeldt dat dit departement diverse namen kreeg en opging in het huidige ministerie voor Onderwijs en Onderzoek. Daarom wordt het hier als een sociaal-culturele post beschouwd.<sup>97</sup>

In oktober 1956 vond een herschikking in het kabinet plaats: de CDU en CSU ruilden de posten van Defensie en Post- en Telecommunicatie, en Justitie ging van de FVP naar de DP. Een half jaar later zouden ook de twee resterende ministers van de FVP de transfer naar de DP maken.

Helge Heidemeyer heeft beschreven hoe Adenauer zijn fractie niet betrokken bij dit soort cruciale beslissingen, zoals de herschikking van oktober 1956, iets wat hij overigens evenmin in de periode 1949-1953 had gedaan. Ook de soap rond de zoektocht naar een CSU-minister van Post- en Telecommunicatie in 1953 maakte dat duidelijk. De CSU-Bondsdagleden gingen ervan uit dat de (katholieke) minister die die post tussen 1949 en 1953 had bekleed op zijn post zou blijven, maar Adenauer had nog een protestant nodig en ging die aanzoeken voor deze post. Toen dat uitkwam, was de CSU hevig verontwaardigd: men meende dat het recht om ministers voor te stellen bij hen lag, en niet bij Adenauer. Na wekenlang getouwtrek werd een andere protestant gevonden, die toen overigens lid van de CSU noch van de Bondsdag was.<sup>98</sup>

Voor wat betreft het programma meldt het *Datenhandbuch* voor dit jaar wederom dat er geen openbare afspraken over waren gemaakt maar dat er alleen een briefwisseling over was gevoerd. Desondanks werd in deze periode in de Bondsdag voor het eerst melding gemaakt van het bestaan van een heus *Koalitionsvertrag*. Dat gebeurde op 19 januari 1956 door Hans-Egon Engell, lid van de Bondsdag van de GB/BHE-fractie, meer precies: van wat van die fractie over was na het uittreden van de 'ministersvleugel'. Hij citeerde een artikel in het tijdschrift *Civis* ('voor christendemocratische politiek'), waarin het overstappen

van ministers van de GB/BHE naar de CDU werd afgekeurd. Dat zou niet zomaar moeten kunnen, omdat daarmee immers het *Koalitionsvertrag* werd opgezegd. Electorale overwegingen zouden daarbij geen rol mogen spelen. Met het woord '*Koalitionsvertrag*' lijkt slechts bedoeld te zijn op de enkele toetreding van de GB/BHE tot de coalitie in 1953, niet op het bestaan van zoiets als een coalitieakkoord. In dat geval is sprake van een nogal los gebruik van de term, net zoals later het geval zou zijn met de term '*Koalitionsvereinbarung*'.<sup>99</sup>

De vier ministers zonder portefeuille die er bij de coalitievorming in 1953 kwamen, waren mede bedoeld om Adenauers autoriteit te doorbreken.<sup>100</sup> De bondskanselier wakte niet de indruk erg in deze constructie te geloven. Daarop wijst ook wat hij nogal laconiek te berde bracht in een debat in de Bondsdag op 19 januari 1956:

Dames en heren, de ministers voor bijzondere opgaven moesten de verbinding leggen tussen het kabinet en de afzonderlijke fracties. Ik heb tot mijn grote spijt moeten vaststellen dat, zodra een fractielid (...) minister voor bijzondere opgaven is geworden, zijn invloed en aanzien in zijn fractie bedenkelijk afnamen. [Grote hilariteit bij alle fracties. Bondsdaglid Mocker (GB/BHE): vandaar 'bijzondere' opgaven!] Waarom zou ik iets wat openbaar is niet rustig toegeven? [Hernieuwde hilariteit. Bondsdaglid Wehner (SPD): gaat u rustig verder met toegeven!]<sup>101</sup>

Het lot van de vier ministers zonder portefeuille voor bijzondere opgaven in deze periode kan bepaald als tragisch worden gekenschetst.

De CDU-minister voor bijzondere opgaven vertegenwoordigde het kabinet in de *Ältestenrat*, het presidium van de Bondsdag. Na zijn overlijden in juli 1955 werd hij echter niet opgevolgd. Voor de CSU was Franz Josef Strauss degene die de post bekleedde. Toen deze in oktober 1955 doorschoof naar Atoomvraagstukken kwam er evenmin een andere CSU'er voor bijzondere opgaven. Toen Strauss in oktober 1956 wederom doorschoof, nu naar Defensie, werd hij op Atoomvraagstukken wél opgevolgd door een partijgenoot. Zo wist de CSU indirect toch een vierde ministerspost binnen te slepen. De reshuffle van het kabinet in oktober 1956 ten slotte werd aangegrepen om afscheid te nemen van de FVP-(aanvankelijk: FDP-)minister voor bijzondere opgaven en de CDU'(aanvankelijk: GB/BHE)'er in die functie (die verantwoordelijk was voor waterbeheer). Als een soort 'vier kleine negertjes' werd de minister zonder portefeuille voor bijzondere opgaven aldus een mislukking, die in deze vorm ook niet herhaald is.

### **Intermezzo: de buitenlandse politiek van de SPD als belemmering voor coalitiedeelname**

De SPD kwam er in de Bondsregering van 1949 tot 1966 niet aan te pas. Een belangrijke verklaring daarvoor lag, naast fundamentele verschillen over het economisch beleid, in verschillen in opvatting over de buitenlandpolitiek tussen regeringscoalitie en SPD.

Vanaf zijn aantreden als bondskanselier zette Adenauer een politiek in van *Westbindung* ofwel samenwerking met andere West-Europese landen (en de Verenigde Staten). Terugkijkend ligt het voor de hand zich af te vragen wat de SPD toch tegen deze toenadering had. Görtemaker wijst erop dat het buitenlandse beleid dat de SPD voorstond op zichzelf nog niet eens zoveel afweek van dat van de andere partijen. Wel verbond de SPD aan de Duitse hereniging de voorwaarde van neutraliteit tussen Oost en West. Het verschil werd vooral zichtbaar door het linkse nationalisme van de partij, in het bijzonder van haar eerste naoorlogse leider Kurt Schumacher. De politiek van Adenauer zag Schumacher als 'een internationaal complot van het grootkapitaal en het reactionaire katholicisme'. De SPD keerde zich onder zijn bewind niet zozeer tegen integratie met West-Europa op zichzelf, maar des te feller tegen de uitingsvormen daarvan die de regering koos. Het (volgens de SPD onnodig) tegemoetkomen aan de wensen van de drie westelijke geallieerden, én het niet actief ijveren voor een Duitse hereniging door Adenauer, vond geen genade bij de grootste oppositiepartij.

Die polarisatie bereikte een beroemd geworden hoogtepunt bij een debat in de Bondsdag, op 24 en 25 november 1949, over de nieuwe verhouding tussen de Bondsrepubliek en de drie westelijke geallieerden. Omdat Adenauer daarover uitputtend had onderhandeld, maakte Schumacher hem in de Bondsdag uit voor 'Bundeskanzler der Alliierten'. Dat was de voorzitter van de Bondsdag (CDU) te gortig: toen Schumacher die belediging zelfs na een schorsing (van 3.21 tot 6.11 uur!) niet wilde terugnemen, werd hij twintig dagen geschorst (al werd die maatregel de volgende vergadering weer ingetrokken). Belangrijker: nog tijdens de (nachtelijke) zitting stroomden telegrammen binnen aan het adres van de regering, waarin deze ervoor bedankt werd dat de geallieerden steeds meer (zware) industrie toelieten, die immers hard nodig was voor de wederopbouw.

De koers van de SPD sloeg niet aan bij brede lagen van de bevolking; zelfs de vakbonden steunden hierin niet de SPD maar de regering. Kort voor de verkiezingen van 1953 zag de partij zich in haar gelijk bevestigd met de arbeidersopstand in de DDR van 17 juni 1953. In brede lagen van de bevolking werd haar inzet voor een Duitse hereniging op zichzelf weliswaar welwillend geregistreerd, maar dat nam niet weg dat veel kiezers (de toekomst van) hun economische



situatie net wat belangrijker vonden – en die bleken velen toch meer aan de christendemocraten toe te vertrouwen.<sup>102</sup>

Ook na Schumachers overlijden bleef de SPD fel oppositie voeren tegen het Duitse buitenlands-beleid-in-wording van de regering (voor zover de geallieerden dat toestonden): in de eerste helft van de jaren vijftig wees de SPD toetreding af tot de Raad van Europa, de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal, de Europese Defensiegemeenschap (die later werd verworpen door het Franse parlement) alsook de NAVO. De toetreding tot de Europese Economische Gemeenschap in 1957 werd echter wel gesteund, wat duidde op de behoefte bij de SPD aan een minder oppositionele koers in de buitenlandse politiek.<sup>103</sup>

De grondwetsherziening van 1954 ten behoeve van de nieuwe Duitse krijgsmacht was van zodanig belang – ook voor de binnenlands-politieke verhoudingen – dat hier wat uitgebreider wordt stilgestaan bij de coalitiepolitiek daarachter, al betrof het hier een uitzondering omdat de SPD in de meeste gevallen grondwetswijzigingen steunde.<sup>104</sup>

Dat de CSU/CSU bij de coalitievorming van 1953 verzet van de SPD verwachtte tegen het grondwettelijk vastleggen van een Duitse krijgsmacht was begrijpelijk. Ten tijde van die verkiezingen had dit onderwerp al voor de eerste constitutionele crisis in de Bondsrepubliek gezorgd. Dat kwam doordat de Grondwet wel verplichtte tot de Duitse hereniging, maar niet sprak van een krijgsmacht, laat staan van de Europese Defensie Gemeenschap waar toen nog sprake van was. De benodigde wetten waren met een enkelvoudige meerderheid door Bondsdag en *Bundesrat* aanvaard. Bondspresident Heuss (FDP) weigerde de wetten echter te ondertekenen zolang niet vaststond dat die in overeenstemming waren met de Grondwet. Tot schrik van Adenauer kreeg het *Bundesverfassungsgericht* daarmee een ongekende invloed op de Duitse politiek. Fracties vanuit coalitie en oppositie bestreden elkaar op dit punt zelfs voor het *Bundesverfassungsgericht*. Dat stelde op 7 maart 1953 beide in het ongelijk, waarmee een beslissing over de grondwettigheid van een Duits leger, of deelname daaraan in een Europees leger, feitelijk werd uitgesteld.

Uiteindelijk versterkte het Hof haar gezag met deze uitspraak. Adenauer uitte zijn onvrede als volgt in het CDU-bestuur, kort na de verkiezingen van 1953: 'de twee derde meerderheid hebben we misschien nog nodig, om van het gedoe met het *Bundesverfassungsgericht* af te zijn'. Op 26 februari 1954 nam de Bondsdag een besluit (met de stemmen van de SPD tegen) over deze Grondwetswijziging. Het ging om drie wijzigingen tegelijk. Simpel gezegd: de landsverdediging werd toegevoegd aan het rijtje exclusieve bevoegdheden van de Bondsrepubliek (artikel 73, lid 1), en er kwam een raambepaling dat afzonderlijk in de Grondwet te noemen internationale verdragen niet in strijd waren met de Grondwet (artikel 79, lid 1). Deze specifieke verdragen werden opgenomen in een nieuw artikel (142a).<sup>105</sup>



Vervolgens was er ook een twee derde meerderheid vereist in de *Bundesrat*. Bij het debat dat daarin werd gehouden op 23 maart 1954 wordt hier wat uitgebreider stilgestaan. De daar vertegenwoordigde regeringen van de (op dat moment negen) *Länder* kenden elk hun eigen partijpolitieke samenstelling. Grondwettelijk mag elk *Land* zijn stemmen alleen *en bloc* uitbrengen (artikel 51, lid 3). Voor elk van die negen regeringen gold een van de volgende drie opties: ze bestond uit vertegenwoordigers van partijen die in Bonn aan de coalitie deelnamen, die daar in de oppositie zaten, of er was een gemengde situatie (bijvoorbeeld regeringen van CDU en SPD samen). Van politici in de *Länder* die afkomstig waren uit de coalitiepartijen zou misschien verwacht kunnen worden dat zij het wetsvoorstel zouden steunen, omdat hun partijgenoten in de Bondsdag dat ook gedaan hadden; van vertegenwoordigers van de oppositie misschien dat die het wetsvoorstel juist zouden verwerpen, en wel om dezelfde reden. Werd er inderdaad volgens deze politieke scheidslijnen gestemd?

Alleen in Hessen bevond zich ten tijde van dit debat een zuivere 'oppositie-nale' (SPD-) regering. Haar woordvoerder, de minister van Financiën (!), greep in zijn betoog het artikel van de Grondwet aan waarin vermeld wordt dat deze alleen veranderd kan worden door de letterlijke tekst ervan te veranderen of toe te lichten. De voorgestelde verwijzing naar toekomstige verdragen voldeed daar niet aan, zo vond Hessen, want 'de slechte ervaringen van de Weimarrepubliek hebben de Parlementaire Raad doen besluiten dat veranderingen van de Grondwet expliciet horen te zijn. Na nog geen vijf jaar wordt de zuiverheid van dat beginsel al losgelaten!'

Van de vier zuiver 'regeringsgezinde' *Länder* (Sleeswijk-Holstein, Hamburg, Noordrijn-Westfalen en Rijnland-Palts) voerde alleen Hamburg het woord. Dat *Land* steunde de buitenlandpolitiek van de regering en zag daarom af van constitutionele opmerkingen. De overige, 'gemengd geregeerde' *Länder* hadden de doorslaggevende stem. Bremen had er bezwaar tegen dat het constitutionele recht niet meer in één document zou komen te staan. Verdragen kregen nu dezelfde status als de Grondwet, omdat er in die Grondwet naar werd verwezen. Daarom onthield het *Land* zich van stemming. Namens Beieren merkte de minister-president op dat hij de constitutionele bedenkingen van Bremen wel deelde, maar dat zijn regering over 'ernstige bezwaren van politieke en grondwettelijke aard' was heengestapt.

Bij de stemming over het eerste artikel (dat defensie tot exclusieve taak van de *Bund* bestempelde) stemde alleen Hessen tegen; Bremen onthield zich (effectief ook een tegenstem), wat neerkwam op 7 tegenstemmen op een totaal van 38. Bij de stemming over de andere twee artikelen onthield daarnaast ook Nedersaksen zich: daarmee werden er nog steeds 26 van de 38 stemmen uitgebracht voor deze twee wijzigingen. Dat was een nipte twee derde meerderheid.

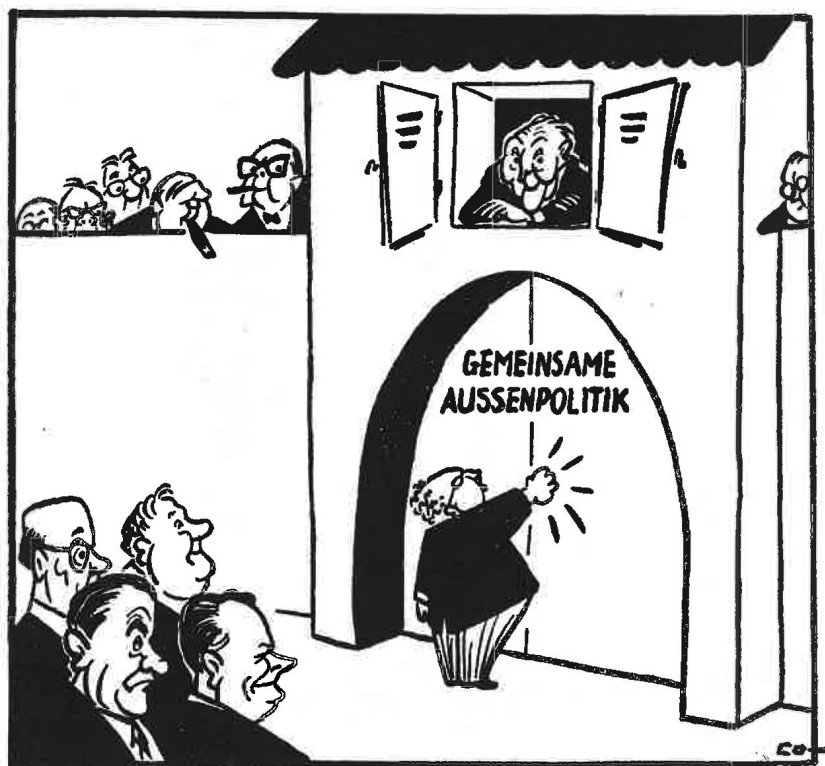
Zo kreeg de Bondsrepubliek toch weer een krijgsmacht.<sup>106</sup>

Voor wat betreft de buitenlands-politieke koers bleef de SPD gedurende de jaren vijftig hameren op de hereniging van de beide Duitslanden als randvoorwaarde voor het buitenlands beleid. Adenauer deed het omgekeerde: hij was niet tegen een hereniging, maar *Westbindung* stond bij hem steeds voorop. Bij de verkiezingen van 1957 stonden de twee grote partijen weer diametraal tegenover elkaar over de vraag of het nieuwe Duitse leger ook over het atoomwapen zou moeten beschikken. In de kern formuleerde de SPD-defensiewoordvoerder het buitenlands-politieke standpunt van zijn partij in 1958 als volgt: 'wie voor altijd Amerikaanse troepen op Duitse bodem wil houden, houdt daarmee ook Russische troepen op Duitse bodem'.<sup>107</sup>

Pas in 1959 drong in de SPD het besef door dat verandering van koers in de richting van het politieke midden nodig was. Marxistische recepten pasten niet meer bij de sociale markteconomie die de Bondsrepubliek inmiddels was geworden. Het besef begon te dagen dat de koers tegen het kapitalisme en tegen de toenadering tot West-Europa de partij op een dood spoor had gebracht. Een nieuw beginselprogramma (het vorige dateerde uit 1925!) werd – na jaren van interne discussies – vastgesteld op een *Parteitag* voor 340 gedelegeerden in het tegen Bonn aan gelegen Bad Godesberg, van 13 tot 15 november 1959. Er werden de nodige wissels verzet: het socialisme werd niet langer beschouwd als het 'einddoel' maar als 'een voortdurende opgave'; socialisatie van productiemiddelen was niet langer uitgangspunt maar een optie; en tegen het hebben van een krijgsmacht werd aarzelend ja gezegd.

Het nieuwe beginselprogramma gold al met al als een noodzakelijke, maar niet voldoende voorwaarde voor de overgang van klassenpartij naar volkspartij. Wat daarvan terecht zou komen, zou vooral afhangen van de invulling van de partijleiding. Pas in 1958 was ook besloten tot een verknoping van de leiding van partij en Bondsdagfractie; bij de CDU was Adenauer al sinds de oprichting tevens de partijvoorzitter. De koers naar het politieke midden werd door de SPD voortgezet op 30 juni 1960, toen de partij zich bij monde van een van haar voor mannen, Herbert Wehner, in een debat in de Bondsdag uiteindelijk ook bekendde tot de integratie met het Westen, inclusief de NAVO: 'Het gedeelde Duitsland kan geen onverzoenlijk tegenover elkaar staande christen-democraten en sociaal-democraten verdragen', zo luidde toen zijn appèl namens de SPD.<sup>108</sup>

De cartoonist van de *Westdeutsche Allgemeine Zeitung* zag dit pleidooi voor een gemeenschappelijke buitenlandse politiek als een stap van de SPD op weg naar regeringsmacht, al bleef de CDU daar sceptisch over:



*„Macht das Tor auf“*

De hoogleraren Brandt en Lehnert concludeerden, in hun boek over de geschiedenis van de Duitse sociaaldemocratie tussen 1830 en 2010, met betrekking tot de jaren vijftig ietwat beteuterd maar wel terecht: ‘Achteraf kan worden gesteld dat Konrad Adenauer en de CDU/CSU de interne logica van de geopolitieke ontwikkelingen beter begrepen heeft dan (...) de SPD.’<sup>109</sup>

### **De coalitievorming van 1957: heerschappij van CDU/CSU**

‘Keine Experimente’: die beroemd geworden slogan, waarmee meteen duidelijk werd dat de CDU/CSU weer wilde regeren zonder de SPD, legde de CDU/CSU geen windeieren bij de verkiezingen van 15 september 1957. ‘Een overwinning van de SPD betekent de ondergang van Duitsland’, zei Adenauer nu ook gewoon in de verkiezingsstrijd. Deze verkiezingen brachten hem op het hoogtepunt van zijn macht: CDU/CSU behaalde nu ook in stemmen een absolute meerderheid en verwierf in de Bondsdag 270 van de 497 zetels – een ruimte absolute meerderheid. De GB/BHE behaalde 4,6% en kwam om die reden niet

terug in de Bondsdag, die nu nog maar vier fracties telde. De DP/FVP behaalde weliswaar slechts 3,6%, maar omdat er op districtsniveau weer afspraken met de CDU gemaakt waren, won de partij voldoende kiesdistricten om haar percentage van de stemmen naar evenredigheid omgezet te zien worden in 17 zetels in de Bondsdag. De SPD steeg van 151 naar 169 zetels, de FDP – nu ook oppositiepartij – daalde van 48 naar 41 zetels. De FDP had in de campagne haar zelfstandigheid benadrukt en daarom (krampachtig) vermeden zich voor een coalitie uit te spreken.<sup>110</sup>

Vier dagen na de verkiezingen besprak het CDU-bestuur de situatie en schilderde voorzitter Adenauer in zijn inleiding weer het ontstane politieke landschap. De SPD had volgens hem hopeloos klopp gekregen. Hij verwachtte dat de partij, om haar geloofwaardigheid te behouden, enige tijd zou wachten met het erkennen van haar fouten. De partij was nog steeds wel sterk vertegenwoordigd in de regeringen van de *Länder*, zodat zij via de *Bundesrat* wel zou proberen het werk van de regering te beïnvloeden of te verhinderen, zo vreesde Adenauer. Dit orgaan had zich helaas partijpolitiek ontwikkeld, wat volgens hem nooit de bedoeling geweest was. De FDP was het slachtoffer van het sterfende liberalisme, zo meende hij, en moest buiten de coalitie blijven, anders zou zij (weer) de rol van luis in de pels innemen.

De GB/BHE had de kiesdrempel weliswaar niet gehaald, maar Adenauer pleitte ervoor om intern zo veel mogelijk de gunst van die partij te winnen en het departement voor *Vertriebenen*-zaken zeker niet op te heffen. Daar zou zelfs de minister terugkomen die hier in 1953 voor GB/BHE was gekomen en tussentijds was overgestapt naar de CDU. De DP/FVP nam na de verkiezingen weer de naam *Deutsche Partei* aan. Adenauer was nog steeds niet voor een regering van CDU/CSU alleen: dat zou de oppositie een wapen in handen geven in de verkiezingsstrijd die in een aantal *Länder* voor de deur stond. Hij wilde de DP – als loyale coalitiepartner – graag weer in de coalitie opnemen.<sup>111</sup>

Dat de beoogde combinatie van partijen al heel kort na de verkiezingen bekend was, betekende niet – net zo min als in 1953 – dat de coalitieonderhandelingen daarna soepel verliepen. In tabelvorm (zie blz. 78) ziet de portefeuilleverdeling in de periode 1957-1961 er weer wat overzichtelijker uit dan die in de vorige periode. Aan het begin van de periode waren er zeventien ministersposten.

	Zetels Bonds- dag	Sociaal- economisch	Buitenland	Binnenland	Ruimtelijk	Sociaal- cultureel
CDU	215	Economi- sche Zaken (plv. BK); Financiën; Werkge- legenheid en Sociale Zaken; Wederop- bouw	Buitenland- se Zaken; Duits-Duit- se vraagstuk- ken	BiZa; <i>Vertrie- benen</i> -zaken; <i>Bundesrat</i> - zaken (vanaf sept. 1960)	Voedsel- voorziening, Land- en Bosbouw; Woning- bouw; Verkeer (vanaf sept. 1960)	Familie- en jeugdzaken
CSU	55		Defensie	Justitie	Post en Telecommu- nicatie	Kernenergie en water- huishou- ding
DP (tot juli 1960)	17			<i>Bundesrat</i> - zaken	Verkeer	

Tabel 7 Verdeling van de ministersposten over de partijen, 1957-1961

Deze keer werd er een taaie strijd gevoerd tussen CDU en CSU over het al dan niet aanblijven van de CSU-minister van Financiën, Fritz Schäffer, die dit ambt al sinds 1949 bekleedde. Na wrijvingen binnen de fractie van CDU/CSU over de financiële politiek in 1954-1955 wilde Adenauer een gewilliger minister op Financiën. Uiteindelijk kreeg hij zijn zin: Schäffer schoof door naar Justitie. De CSU had licht gewonnen en behield de vier ministersposten die zij had.

Opvallend is dat het vicebondskanselierschap niet naar de CSU ging, maar dat – voor het eerst – ook de plaatsvervanger van de bondskanselier van CDU-huize was. De *Deutsche Partei* kreeg weer dezelfde twee posten: *Bundesrat*-zaken en Verkeer. Alle sociaaleconomisch-financiële departementen kwamen nu, voor het eerst, in handen van CDU'ers. Net als in 1953 verliepen er 44 dagen tussen de verkiezingen en het afleggen van de regeringsverklaring.

Er waren ook weer een aantal tussentijdse wijzigingen. In 1960 leidde een conflict binnen de DP tot een scheiding der geesten, zoals zich dat eerder had voorgedaan bij de GB/BHE. Een deel van de fractie, waaronder de ministers, gingen 'over' naar de CDU. De DP-fractie stapte echter uit de coalitie, zodat er tot aan de verkiezingen van 1961 alsnog sprake was van een regering van alleen CDU/CSU.

Een officieel coalitieakkoord tussen ministers en/of fracties was er ook nu

weer niet. Het *Datenhandbuch* vermeldt hierover: 'geen openbare afspraken in de coalitie'. Wel is een (ongedateerd) document van acht pagina's bewaard gebleven van een van de DP-ministers, Hans-Joachim von Merkatz, getiteld 'Koalitionsvereinbarungen 1957'.<sup>112</sup> Daarin staan vele platitudes waarvoor geldt dat het pas echt lastig wordt als een regering ze *niet* zou willen overnemen, zoals, onder het kopje 'buitenlandse politiek': 'er worden geen concessies gedaan aan de vrijheid en de veiligheid'. Misschien nog het meest vergaand is de aankondiging in het document, onder het kopje 'parlementaire samenwerking', dat er wekelijks vergaderd zal worden met vertegenwoordigers van de fracties van CDU/CSU en DP, zo nodig, ook met leden van het kabinet erbij. In zijn boek over de Duitse regeringsverklaringen schrijft Stüwe dat deze zich in 1949, 1953 en 1957 kenmerkten door een gebrek aan programmatische concreetheid. Ze bevatten vooral organisatorisch-structurende punten, maar nauwelijks conceptueel-inhoudelijke. Dat kwam volgens hem doordat de regeringsverklaring in de jaren tot en met 1957 werd opgesteld door de bondskanselier; vanaf 1961 drukten de regeringspartijen er een zwaarder stempel op.<sup>113</sup>

### Intermezzo: de lange opvolging van Adenauer

Dat Adenauer niets moest hebben van een coalitie met de SPD, betekende niet dat daar in de CDU/CSU geen voorstanders van waren. Toen de bondskanselier in 1955 een maand uit de roulatie was vanwege een longontsteking, had SPD-voorzitter Ollenhauer in de pers al eens een balletje opgeworpen over zo'n coalitie, als die niet onder aanvoering van Adenauer zou staan. Voor iedereen was echter duidelijk dat zo'n coalitie er niet zou komen zolang Adenauer de onbetwiste aanvoerder van zijn partij was. Zijn opvatting was dus sterk bepalend voor het niet tot stand komen van een coalitie met de SPD.<sup>114</sup>

Adenauers neergang werd, verrassend genoeg, door hemzelf in gang gezet. In 1954 was bondspresident Heuss voor nog eens vijf jaar herkozen. In artikel 54, lid 2 van de Grondwet was (en is) vastgelegd dat een bondspresident slechts éénmaal herkozen mag worden. In september 1959 moest dus zijn opvolger beginnen. Met een absolute meerderheid voor de CDU/CSU en DP, met de FDP in de oppositie, vond de CDU dat zij het bondspresidentschap wel kon opeisen.

De SPD schoof op 12 februari 1959 de gerespecteerde jurist Carlo Schmid naar voren, een van de vaders van de Grondwet uit de Parlementaire Raad. Dat werd publicitair goed ontvangen, en de CDU/CSU zag zich genooddaakt snel met een tegenkandidaat te komen. Toen Ludwig Erhard daarvoor in beeld kwam, ontstond een fel debat in de fractie, dat een waarschuwing voor Adenauer had moeten zijn. De beschuldigende vinger ging namelijk naar de bondskanselier: wilde die op deze manier soms Erhard politiek onschadelijk maken, om te voorkomen dat deze hem zou opvolgen? Een stroming in de fractie van

ongeveer zeventig leden liet weten dat Erhard voor de partij behouden moest blijven. Daarom zouden ze hun stem niet aan hem geven als bondspresident. Daarop trok Erhard zich na enig beraad terug en zat de CDU/CSU weer zonder kandidaat.

Carlo Schmid stond op het punt naar Moskou te reizen, om daar – zo vreesde althans Adenauer – de Duitse hereniging aan te prijzen, de Duitse politiek van *Westbindung* te bekritisieren, en zo presidentiële allure te verwerven. Adenauer schatte in dat Schmid's kandidatuur desondanks zou stranden, zelfs als hij de enige kandidaat was. Dan zou er in een volgende stemronde een verrassingskandidaat van de CDU/CSU komen, bijvoorbeeld Bondsdagvoorzitter Eugen Gerstenmaier, die gold als voorstander van een meer flexibele Duitslandpolitiek en als voorstander van een coalitie met de SPD. Adenauer wilde Schmid noch Gerstenmaier en nam op 7 april 1959 het vergaande besluit zichzelf te kandideren.

Hij nam zich voor als bondspresident 'gaullistisch' te gaan regeren, wat in de praktijk voor hem betekende: (voorlopig) partijvoorzitter blijven, aan de kabinetvergaderingen blijven deelnemen en de grote lijnen van de politiek blijven bepalen. Dat Adenauer vanaf het begin van zijn bondskanselierschap juist betoogd had dat de bondskanselier de belangrijkste man was, en ook moest zijn volgens de Grondwet, was hij even 'vergeten' nu hij zelf bondspresident wilde worden. Zoals de latere bondspresident Richard von Weizsäcker het in zijn memoires samenvatte, met een verwijzing naar de (in Bonn belendende) ambts-woningen: 'Adenauer nam ten onrechte aan dat hij het Paleis Schaumburg mee kon nemen de Villa Hammerschmidt in.'<sup>115</sup>

Zijn eigen opvolging als bondskanselier kon Adenauer echter vervolgens niet meer regelen voordat hij – bijna een maand lang – op vakantie ging. Dat gaf Erhard alle ruimte om te lobbyen voor zijn eigen kandidatuur voor het bondskanselierschap. Van alle CDU-ministers had hij het langst aan de wederopbouw van de Bondsrepubliek gewerkt en bovendien was hij al plaatsvervangend bondskanselier. Toen Adenauer terugkwam was naar schatting twee derde van de fractie er voorstander van dat Erhard de nieuwe bondskanselier zou worden. Dat wilde Adenauer echter koste wat kost voorkomen, zo schreef hij op 19 mei aan fractievoorzitter Krone: 'Zo voortreffelijk als de heer Erhard als minister van Economische Zaken is, zo gevaarlijk zou het zijn hem als bondskanselier te kiezen, vanwege de steeds grotere buitenlands-politieke gevaren. Als bondskanselier moet hij juist de grote lijnen daarvan bepalen.'<sup>116</sup>

Omdat hij vond dat de continuïteit van zijn politiek bij Erhard in gevaar was, besloot Adenauer op 5 juni zijn kandidatuur in te trekken en 'gewoon' bondskanselier te blijven. Dat deed hij weer buiten de fractie om, die razend was. Krone kon de fractieleden maar met moeite achter een pacificerende verklaring



krijgen. Erhard was net in de Verenigde Staten en gaf bij terugkomst kokend van woede een persconferentie. Krone kreeg hem uiteindelijk zo ver de volgende ochtend met hem mee te gaan naar Adenauer. In het dagboek van de fractievoorzitter valt onder 10 juni 1959 te lezen:

Bij de Kanselier. Hoe klein is de grote Ludwig! In plaats van aan te vallen verdedigt hij zich: wat hij niet allemaal voor de Kanselier gedaan heeft. Als der Alte dat merkt, gaat hij zelf tot de aanval over. Die rolverwisseling wordt me te bont; ik grijp in en monter Erhard op. De Kanselier laat niet los en houdt Erhard stuk voor stuk al zijn zonden en zijn politieke onvermogen voor; wel is hij een goede minister van Economische Zaken aan wie de Kanselier veel gehad heeft. Ik grijp nogmaals in ten bate van Erhard. Zo mag het eerste gesprek van de teleurgestelde Erhard met de Kanselier niet gaan. We worden het niet eens; Erhard wil de strijd in de fractie voortzetten, maar de Kanselier heeft al gewonnen. Hoe het verder ging: – [na de fractievergadering die dag] De pers bericht dat de Kanselier, de fractie en Erhard elkaar weer gevonden hebben. Maar Erhard, die goede Erhard, is kwaad, en de wonden blijven.<sup>17</sup>

Het resultaat: Adenauer stond vanaf nu te boek als de oude baas die geen afscheid kon nemen, en Erhard als de ten onrechte aangevallen, voorbestemde opvolger van Adenauer. In een laat stadium werd Heinrich Lübke (CDU), de minister van Landbouw, voorgedragen voor het bondspresidentschap en op 1 juli 1959 gekozen. Hij zou al snel sympathie ontwikkelen voor de gedachte van een grote coalitie en daarmee een politieke tegenstander van Adenauer worden.

Deze 'Präsidentschaftposse' [presidentschapsklucht] luidde het begin in van Adenauers afscheid van de macht – dat zich echter nog vier jaar voortsleepte, omdat hij steeds nieuwe problemen in de binnenlandse en de buitenlandse politiek zag die hij alleen zelf het hoofd dacht te kunnen bieden.

### **De coalitievorming van 1961: het eerste coalitieakkoord**

Adenauer, inmiddels 85 jaar (!), was voor zijn partij in 1961 toch weer de kandidaat-bondskanselier. Bij de SPD was dat voor het eerst de West-Berlijnse burgemeester Willy Brandt. Midden in campagnetijd werden Duitsland en de wereld op 13 augustus 1961 opgeschrikt door de bouw van de Berlijnse Muur. Brandt keerde meteen terug naar zijn stad en ging zich in de campagne beijveren voor een regering van nationale eenheid; dit was geen tijd voor een bittere verkiezingsstrijd, meende hij. Adenauer daarentegen ging pas op 22 augustus naar Berlijn – met tegenzin, zo leek het. Zelfs in zijn eigen partij werd de bonds-



kanselier hiervoor bekritiseerd; zijn verdediging luidde dat hij de situatie niet onnodig wilde verergeren.

Dat in werkelijkheid voor hem de campagne juist volop doorging, bleek de dag na de bouw van de Muur: in Regensburg sprak Adenauer toen over zijn politieke tegenstander als 'de heer Brandt, alias Frahm', wat zowel een aanval op diens afkomst was als op zijn levensloop. Frahm was de naam van Brandts moeder; hij had zijn vader nooit gekend. Brandt was na de machtsovername door Hitler in maart 1933 onder die schuilnaam naar Scandinavië geëmigreerd en had na de oorlog, terug in Duitsland, de naam officieel aangenomen. Adenauer had de opmerking heel bewust gemaakt, in een campagne waarin CDU en CSU poogden Brandt verdacht te maken. Al in februari 1961 had CSU-voorman Franz Josef Strauss op een verkiezingsbijeenkomst gedonderd: 'Eén ding mag meneer Brandt toch wel gevraagd worden: wat hebt u daarbuiten twaalf jaar lang gedaan? Wij weten wat we hierbinnen gedaan hebben!'<sup>118</sup>

De FDP had intussen geleerd van haar ervaringen van 1957, toen ze de coalitievraag open had gelaten. In 1961 werd een offensieve campagne gevoerd waarbij de lijn was: ja tegen een coalitie met de CDU/CSU, maar niet als die weer een absolute meerderheid zou halen, en: niet weer onder Adenauer (*Der Alte muss weg!*) Bij de CDU/CSU riep dat natuurlijk grote ergernis op, waar de FDP toch al niet als een erg betrouwbare partner gezien werd. Het politieke klimaat voor een nieuwe coalitie van CDU/CSU en FDP kon dus op zichzelf bijna niet slechter.<sup>119</sup>

Alleen CDU/CSU, SPD en FDP haalden de kiesdrempel van 5%. Het concentratieproces in het Duitse partijenlandschap was zo ver voortgeschreden dat CDU/CSU afspraken op kiesdistrict-niveau niet meer nodig vond.<sup>120</sup>

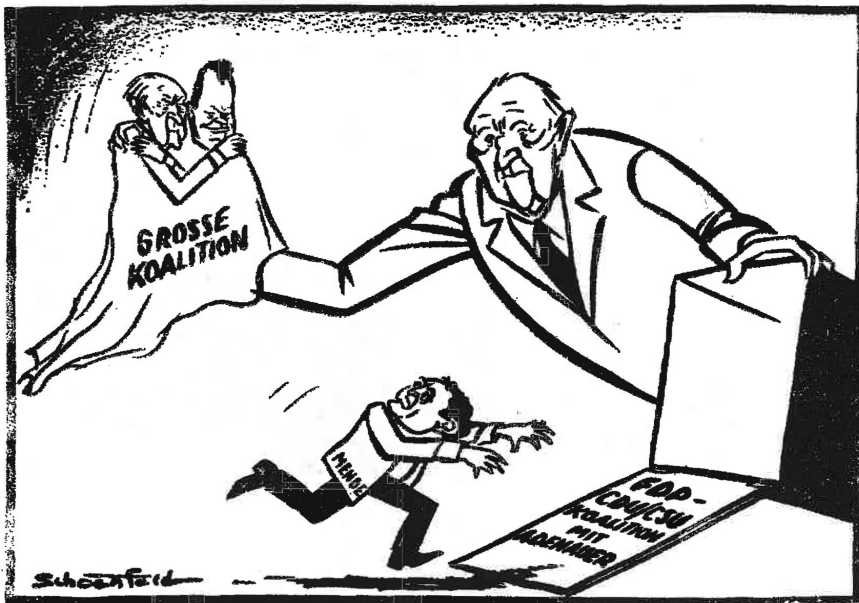
De Bondsdag bestond nu uit nog maar drie fracties; dat zou tot 1983 zo blijven. Omdat geen partij na 1957 de absolute meerderheid nog behaalde, waren voor het vormen van een (meerderheids)coalitie tussen 1961 en 1983 steeds twee van die drie partijen nodig.

De CDU/CSU verloor bij de verkiezingen van 17 september 1961 de absolute meerderheid en kwamen op 242 zetels; de SPD steeg naar 190 en de FDP naar 67 zetels – haar beste uitslag tot dan toe. Daardoor was die partij helemaal *in the winning mood* en beloofde de coalitievorming erg ingewikkeld te worden. Die zou inderdaad, tot de beëdiging van de ministers op 14 november, 58 dagen in beslag nemen, een record in de naoorlogse periode tot dan toe.

Twee dagen na de verkiezingen vergaderden bestuur en fractie van de FDP gezamenlijk. Een hernieuwd kanselierschap van Adenauer was daar onbespreekbaar, ook niet als dit tijdelijk zou zijn en evenmin als een tweede of derde ronde bij de bondskanseliersverkiezing nodig zou zijn. Voor de CSU/CDU was een evident onaantrekkelijk aspect van een grote coalitie dat die partij dan veel

minder ministersposten zou mogen leveren dan in een coalitie met de FDP: men vreesde de helft van alle ministersposten te moeten afstaan aan de SPD. In het CDU-bestuur verklaarde Adenauer zich kort na de verkiezingen tegenstander van een minderheidsregering: 'dan wordt het bij elk wetsvoorstel hetzelfde verhaal: daar zal dan over onderhandeld moeten worden of er zal voor betaald moeten worden. Dat lijkt me geen goede zaak.' De FDP was volgens hem verdeeld over het aangaan van een coalitie met de CDU/CSU, en hij stelde voor rustig af te wachten. Adenauer kondigde tevens aan dat hij 'ergens halverwege deze periode' wilde opstappen als bondskanselier, zodat zijn opvolger tijd genoeg zou hebben om de verkiezingen van 1965 weer tot een succes te maken. Een precisering van het tijdstip dat Adenauer zou vertrekken, werd inzet van een prestigestrijd tussen CDU/CSU en FDP; in het coalitieakkoord zou uiteindelijk alleen komen te staan dat hij 'niet de gehele duur' van de periode bondskanselier zou aanblijven.<sup>121</sup>

Om druk op de FDP uit te oefenen, sprak een delegatie van de CDU/CSU, onder wie Adenauer zelf, op 25 september met een delegatie van de SPD. De cartoonist van het boulevardblad *Bild* bracht tot uitdrukking hoe de FDP daarop reageerde:



*Mende: Nein, nein - nur DAS nicht!*

De FDP hoopte erop dat Erhard nu naar voren geschoven zou worden als bondskanselier, maar het lukte Adenauer juist om zijn partij achter zich te krijgen. In het belangrijkste *Land*, Noordrijn-Westfalen, waar de CDU tussen 1958 en 1962 met een absolute meerderheid alleen geregeerd had, lonkte bovendien een regering van CDU en FDP bij de daar aanstaande verkiezingen. FDP-partij- en fractievoorzitter Erich Mende zag eigenlijk niets in een hernieuwd bondskanselierschap-voor-beperkte-duur voor Adenauer, omdat dat niet afdwingbaar was, maar ging daar onder druk op 28 september toch maar mee akkoord (voor maximaal een jaar). Daarna ging de FDP aarzelend akkoord met het openen van programmatische besprekingen met de CDU/CSU, waarover verrassend snel – op 12 oktober 1961 – een akkoord werd bereikt. Een aanwijzing voor Adenauers slinkende invloed was dat deze keer namens de CDU een delegatie de onderhandelingen voerde; bij eerdere gelegenheden mocht Adenauer daar nog zelf ad hoc mensen voor uitkiezen. Andere partijen (ook de CSU) werkten al langer met zo'n delegatie uit fractie en partijbestuur (soms ook bestuurders vanuit een *Land*). Vanaf dat moment werd dit voor alle partijen de vaste werkwijze bij coalitieonderhandelingen.

Over de 'toch-weer-Adenauer?-vraag' ontstond nu grote verdeeldheid in de FDP. Dat uitte zich doordat het coalitieakkoord – dat gezien werd als gunstig voor de FDP – op 20 oktober uitlekte en er eisen aan portefeuilles en personen gesteld werden: de FDP claimde vijf portefeuilles (waaronder Verkeer, Wederopbouw en Financiën of Binnenlandse Zaken) en vetode de terugkeer van Von Brentano op BZ. De sfeer in de coalitie-in-wording verslechterde verder doordat Mende in een interview zei dat Adenauer in het voorjaar van 1963 toch echt weg zou moeten: de bondskanselier was immers 85 jaar, zo zei hij, net zo oud als Von Hindenburg, toen die Hitler aan de Duitsers schonk...

Dat er berichten over het coalitieakkoord in de pers opdoken, veroorzaakte grote verwarring en verontwaardiging in de CDU/CSU-fractie. De fractie kende het document niet, hetgeen het wantrouwen voedde en tot tal van amendementen leidde. Adenauer probeerde de zaak te sussen, enerzijds door uit te leggen dat het hier slechts een FDP-*Papier* betrof waar de CDU/CSU-fractie niet aan gebonden was (*quod non*), anderzijds door de vaagheid ervan te hekelen: 'Schoon water, schone lucht! Dat willen we toch allemaal?'<sup>122</sup> Ook een in het document aangekondigde wekelijkse vergadering van de coalitietop (uit fracties en kabinet) maakte geen indruk op de bondskanselier, want dat gebeurde volgens hem al elke maandag. In het document stonden echter wel degelijk ook omstreden punten: zo mochten de belastingen niet omhoog en werd de (naar zou blijken omstreden) zogeheten *Notstandsgesetzgebung* erin aangekondigd. Ook stond er het artikel dat er niet in wisselende meerderheden (met de oppositie mee) gestemd zou worden (een passage die inmiddels een vast bestanddeel

van coalitieakkoorden in Duitsland is geworden). De traditie van het wekelijks overleg in de coalitie werd in dit akkoord (her)bevestigd. Adenauers verzet tegen het document richtte zich dan ook slechts ten dele op de nietszeggendheid ervan; hij viel er vooral over dat de FDP hiermee een propagandamiddel dreigde te krijgen en dat zaken – hoe onschuldig ook – werden vastgelegd die tot dan toe binnen zijn politieke speelruimte waren gevallen.

Dat het stuk was uitgelekt naar de pers bracht de CDU/CSU in een nogal ongemakkelijke positie. De fractie verbeet zich ten slotte maar en accepteerde, ten eerste, dat de verkiezing van de bondskanselier zou worden uitgesteld en, ten tweede, dat de negen bladzijden tellende versie van het coalitieakkoord van 20 oktober zou gelden; verder dat de FDP de verlangde vijf ministersposten kreeg en dat Von Brentano niet zou terugkomen op Buitenlandse Zaken. De FDP wilde invloed in de buitenlandhoek, en dat liet zich niet verenigen met diens voortgezette ministerschap. De FDP kreeg daartoe het nieuw gecreëerde ministerschap voor Ontwikkelingssamenwerking. Op 7 november kon Adenauer eindelijk (voor de vierde en laatste keer) tot bondskanselier gekozen worden. Van de 309 stemmen van CDU/CSU en FDP kreeg hij er 258 – slechts acht stemmen meer dan de benodigde absolute meerderheid. Dat FDP-voorman Mende zelf niet toetrad tot het kabinet (dat deed deze pas onder Erhard) hielp niet echt voor het vertrouwen in de coalitie.<sup>123</sup>

Het kabinet werd dus niet onder een erg gelukkig gesternte geboren, wat in zekere zin wordt weerspiegeld in de tabel op de volgende pagina, die weer redelijk vol is als daarin de zetelverdeling voor deze periode wordt weergegeven.

Niet alleen bij de CDU maar ook bij de CSU en de FDP waren de ministers redelijk verdeeld over de vijf hoofdbeleidsgebieden. Zo'n verdeling was natuurlijk ook makkelijker te bereiken als elke partij minstens vijf ministersposten had (in totaal aan het begin van de periode twintig posten). De FDP realiseerde voor het eerst haar claim op Financiën, maar niet die op Verkeer: daar bleef Hans-Christoph Seebohm op zijn post. Hij bekleedde dat ambt van 1949 tot 1966, eerst voor de *Deutsche Partei*, later voor de CDU toen de DP daarin was opgegaan. 'Ouderen herinneren hem zich vooral van ceremonies bij het openen van nieuwe autowegen', stelde Görtemaker nog in 1999 in zijn standaardwerk over de naoorlogse Duitse geschiedenis. Lid van de nieuwe ministersploeg was ook Elisabeth Schwarzhaupt, de eerste vrouwelijke minister (op Volksgezondheid).

Deze periode kende één tijdelijke terugtrekking van een coalitiepartner en twee reshuffles van het kabinet. De eerste reshuffle vond plaats in de nasleep van de *Spiegel*-affaire (zie hierna), in december 1962/januari 1963. Franz Josef Strauss was toen onhoudbaar geworden op Defensie, wat werd opgelost doordat CDU en CSU de posten van Defensie en *Bundesrat*-zaken verruilden. Te-

vens ging toen Wederopbouw van FDP naar CSU, waarvoor die partij in ruil de post Wetenschappelijk Onderzoek terugkreeg (was Kernenergie).

	Zetels Bonds- dag	Sociaal- economisch	Buitenland	Binnenland	Ruimtelijk	Sociaal- cultureel
CDU	192	Economi- sche Zaken (plv. BK tot okt. 1963); Werkge- legenheid en Sociale Zaken	Buitenland- se Zaken; Duits-Duitse vraagstukken (tot okt. 1963); Defensie (vanaf jan. 1963); Bijzondere opgaven (Bundes- Verteidigungs- rat)	Justitie (vanaf april 1965); <i>Vertriebenen</i> - zaken (vanaf okt. 1963); <i>Bundesrat</i> - zaken (tot dec. 1962); Bijzondere opgaven (Chef Bun- deskanzleramt (BKA) vanaf juni 1964)	Voedsel- voorziening, Land- en Bosbouw; Woning- bouw; Verkeer; Volkshuis- vesting, Ste- denbouw en Ruimtelijke Ordening	Familie- en jeugd- zaken; Volksge- zondheid
CSU	50	Weder- opbouw (vanaf dec. 1962)	Defensie (tot jan. 1963)	Binnenlandse Zaken; <i>Bundesrat</i> - zaken (vanaf dec. 1962)	Post en Telecommu- nicatie	Kern ener- gie (tot dec. 1962)
FDP (niet van 19-11-62 tot 14-12- 62)	67	Financiën; Wederop- bouw (tot dec. 1962)	Duits-Duitse vraagstukken (vanaf okt. 1963) (tevens plv. BK); Ontwikkelings- samenwerking	Justitie (tot maart 1965); <i>Vertriebenen</i> - zaken (tot okt. 1963)		Weten- schappelijk Onderzoek (vanaf dec. 1962)

Tabel 8 Verdeling van de ministersposten over de partijen, 1961-1965

De tweede deed zich voor in oktober 1963. Erhard volgde toen (eindelijk) Adenauer op als bondskanselier. Economische Zaken bleef bij de CDU, maar het plaatsvervangend bondskanselierschap dat Erhard had bekleed, ging naar de nieuwe FDP-minister van Duits-Duitse vraagstukken, waarvoor de CDU in ruil *Vertriebenen*-zaken kreeg.

Deze periode kende ook weer twee ministers voor bijzondere opgaven: CDU-fractievoorzitter Krone ging 'over' naar het kabinet, waar hij de (militaire en buitenlandse) inlichtingendiensten onder zich kreeg. In juli 1964 kreeg hij tevens de *Bundesverteidigungsrat* onder zijn hoede; daarom is deze post ingedeeld in de buitenlandhoek. In juni 1964 kwam er een minister voor bijzondere

opgaven bij, die Chef van het *Bundeskanzleramt* werd. Deze functie zou daarna vaker voorkomen in het Duitse kabinet en is inmiddels gebruikelijk.

Op 29 november 1961 legde plaatsvervangend bondskanselier Erhard de regeringsverklaring af, wegens ziekte van Adenauer. De eerste verwijten over het coalitieakkoord klonken inmiddels. Die gingen vooral over de juridische toelaatbaarheid van een dergelijk document. Zowel binnen de coalitie als in de oppositie maakte men zich daar zorgen over. Het meest uitgesproken hierover was – zoals te verwachten was – de oppositie. Ook Rainer Barzel (CDU) vond echter dat een coalitieakkoord de rechten van de bondskanselier en de regering zou beperken, waardoor het mogelijk ongrondwettig was. Ook bij de inhoud van het akkoord vielen vragen te stellen. Al genoemd is dat Mende (FDP) er eigenlijk op tegen was om in het regeerakkoord een beperking van de termijn van de bondskanselier vast te leggen, omdat dat juridisch niet afdwingbaar zou zijn, maar vervolgens ging hij er onder druk van zijn partij toch mee akkoord.

Het eerste echte coalitieakkoord in de geschiedenis van de Bondsrepubliek was dus niet het uitvloeisel van een gezamenlijk voornemen van de deelnemende partijen om een dergelijk stuk te publiceren, maar eerder het gevolg van een politiek steekspel tussen CDU/CSU en FDP. In de regeringsverklaring van 1961 heette het: 'De verwijten van de laatste tijd dat zo'n coalitieakkoord ongrondwettig zou zijn, wijs ik af (...). In Nedersaksen hebben de coalitiefracties [SPD, FDP, GB/BHE] ook een coalitieakkoord afgesloten, zonder dat iemand beweert dat dat ongrondwettig is.'<sup>124</sup>

Hoewel er ook al in 1957 iets van een coalitieakkoord was, en daarvoor briefwisselingen die dezelfde functie vervulden – het bieden van enige programmatistische zekerheden aan de coalitie –, had het document van 1961 een officiële status, al werd niet duidelijk wat die status dan precies inhield. Het werd bijvoorbeeld wel officieel door de fractie- en partijvoorzitters ondertekend op de dag van de verkiezing van de bondskanselier, en er werd naar verwezen in de regeringsverklaring, maar het stuk werd (en wordt nog steeds) *niet* naar de Bondsdag gestuurd omdat het beschouwd wordt als een zaak van de partijen. Dat er in de pers ook nog verschillende versies van circuleerden, droeg bij aan de verwarring over de status van het document.<sup>125</sup>

Bij de status van dit stuk zal hier wat uitvoeriger worden stilgestaan, omdat er een (terugkerend) element in de Duitse politiek en de politieke literatuur in zichtbaar wordt. Sontheimer, Bleek en Gawrich spreken in algemene zin van 'de tendens om politieke problemen in formele juridische vraagstukken te transformeren en door een juridische bril te bediscussiëren'. De vraag of een coalitieakkoord juridisch toelaatbaar of afdwingbaar is, heeft in de Duitse literatuur bijzonder veel aandacht gekregen, al plaatsen bijvoorbeeld Zippelius en Würt-



tenberger dat nadrukkelijk in de verleden tijd. Het ging dan met name over de vraag hoe een coalitieakkoord zich verhoudt tot twee artikelen. Ten eerste artikel 65 van de Grondwet, waarin is vastgelegd dat de bondskanselier de grote lijnen van de regeringspolitiek bepaalt, en ten tweede het stemmen zonder last en ruggenspraak, sinds 1949 vastgelegd in deze bepaling in artikel 38 lid 1: '[De leden van de Bondsdag] vertegenwoordigen het gehele Duitse volk, zijn niet gebonden aan instructies, en zijn alleen onderworpen aan hun geweten.'

Het akkoord werd in 1961 bovendien verschillend geduid. In het debat over de regeringsverklaring merkte Brandt op dat wat in de pers steeds een 'Koalitionsvertrag' heette, door de bondskanselier een 'Koalitionsvereinbarung' werd genoemd, want dat klonk minder bindend. In deze studie wordt ervan uitgegaan dat het maken van afspraken vooraf tussen kabinet coalitiefracties over het te voeren beleid tot de normale gang van zaken binnen een coalitie-in-wording behoort, al werden die afspraken tot 1961 niet openbaar gemaakt. Zulke afspraken zijn op zich ook niet vreemd. Van de leden van de Bondsdag wordt immers gevraagd te stemmen op een kandidaat-bondskanselier: die staat een bepaalde coalitie met een bepaald beleid voor.

De afspraak dat de bondskanselier niet de gehele periode zou uitzitten, zoals die in 1961 werd opgenomen in het coalitieakkoord, is natuurlijk wel meteen een zeer vergaande, want (zeldzaam) 'harde' afspraak. Deze was zeker niet juridisch afdwingbaar (zoals ook de meeste Duitse auteurs wel concluderen). Wel zal een verstandige bondskanselier zich houden aan een coalitieakkoord, al was het maar om politieke problemen in de coalitie te voorkomen. In dit onderzoek gaat de aandacht uit naar de verschillende, vooraf gemaakte afspraken binnen de coalitie-in-wording, en naar de manier waarop die zich in de loop van de tijd ontwikkeld hebben.<sup>126</sup>

Soortgelijke discussies worden overigens in de Duitse literatuur ook gevoerd over het reguliere coalitieoverleg tussen fracties en regering. De vraag wordt dan opgeworpen of zulk overleg niet (buiten de Grondwet om) in de plaats treedt van de besluitvorming in de regering. Ook het opwerpen van die vraag getuigt van een juridische benadering, waar eerder een politieke benodigd is. Rudzio zag zich in zijn standaardwerk over het Duitse politieke stelsel kennelijk genoodzaakt om, in verband hiermee, uit te leggen dat coalitieoverleg weliswaar niet wettelijk geregeld is, maar dat informeel overleg nu eenmaal het vinden van compromissen vergemakkelijkt.<sup>127</sup>

Wekelijks coalitieoverleg biedt echter geen garantie voor rimpelloos regeren of het voorkomen van coalitiebreuken. Dat bleek wel in deze laatste periode van Adenauer. Zijn prestige kreeg een nieuwe flinke knauw door een crisis die tijdens het opstellen van het coalitieakkoord nog niet viel te voorzien: de zogeheten '*Spiegel*-affaire'. Het is niet overdreven te stellen dat deze kwestie de

grootste schok tot dan toe heeft teweegebracht in de naoorlogse Duitse politiek.

Op 8 oktober 1962 had het weekblad *Der Spiegel* een op zichzelf tamelijk saai artikel gepubliceerd, getiteld 'Matig voorbereid op verdediging' ('Bedingt abwehrbereit'). Het ging over een aantal vermeende zwakheden van de nog relatief jonge Duitse krijgsmacht, die aan het licht waren gekomen bij een recente NAVO-oefening van de Duitse reactie op een eventuele Russische atoomaanval. Het artikel sloot aan bij de langlopende vete tussen het blad en de minister van Defensie, Franz Josef Strauss (CSU). Strauss reageerde nu echter met een vergaande stap: op 26 oktober en de navolgende dagen werden op zijn last de burelen van het blad door de politie doorzocht en redacteuren gearresteerd omdat in het genoemde artikel staatsgeheimen openbaar gemaakt zouden zijn. Ondanks de steeds verder aanzwellende ophef hierover bleef Adenauer zijn minister verdedigen: Strauss had hem – zo bleek gaandeweg – vooraf ingelicht over zijn voornemen een actie tegen het weekblad te starten. Er volgde een drie dagen durend debat, en op 7 november sprak Adenauer in de Bondsdag, onder hevige interrupties van SPD én FDP, van landverraad. Gaandeweg werd steeds duidelijker dat Strauss de rechtsgang naar zijn hand had gezet. Daarbij was hij voorbijgegaan aan de (FDP-)minister van Justitie. In 1965 besloot het *Bundesgerichtshof* overigens dat er geen enkel bewijs was voor doorspelen van staatsgeheimen door redacteuren van *Der Spiegel*. Het artikel moest gewoon beschouwd worden als een weergave van de toenmalige stand van zaken in de publieke opinie.

Op 13 november 1962 diende de SPD een motie van wantrouwen tegen Strauss in. De Grondwet voorzag – en voorziet – er weliswaar niet in dat de Bondsdag het vertrouwen in individuele ministers kan opzeggen, maar de politieke patstelling noopte de FDP ertoe dit voorstel te steunen (met de kans uit de coalitie te worden gezet) of niet te steunen (en de verdenking op zich te laden de strapatsen van Strauss met de mantel der liefde te bedekken). Op 17 november zegde de FDP haar steun aan de coalitie op en trok haar ministers terug.

Wat nu? Er kwamen sonderingsgesprekken op gang tussen vertegenwoordigers van de CDU/CSU en SPD-voorman Wehner. Die zegde grif toe dat Adenauer in een grote coalitie bondskanselier mocht blijven. Ook had hij wel oren naar de, nu weer opkomende, wens bij de CDU/CSU voor een meerderheidsstelsel bij de Bondsdagverkiezingen van 1965. Dat zou alsnog neerkomen op een tweepartijstelsel en het einde van de FDP. Strauss kondigde intussen zijn aftreden aan. Toen Wehner vervolgens grote problemen met zijn fractie kreeg over zijn toezeggingen aan CDU/CSU, en Adenauer zijn onderhandelingspositie tegenover de FDP gesterkt zag door Strauss' aangekondigde vertrek, keerde de CDU/CSU op haar schreden terug en besloot de coalitie met de



FDP toch maar te lijmen. Die partij koos toen eieren voor haar geld.

Was alles vanaf 14 december, toen de coalitie gelijmd was, weer hetzelfde? Bepaald niet. Bij de FDP waren diepe wonden geslagen vanwege de opstelling van de 'grote broer' op een voor liberalen principieel punt, nu door toedoen van de regering zo openlijk de persvrijheid in het geding was geraakt. Vijftig jaar later zei de toenmalige secretaris-generaal van de FDP, Hans-Dietrich Genscher, terugblikkend op de *Spiegel*-affaire: 'Voor mij is in die dagen de Bondsrepubliek een ander land geworden.' Op de wat langere termijn droeg de kwestie bij aan een koerswijziging van de liberalen. Werd de FDP in de jaren vijftig nog gedomineerd door een nationaal-liberale vleugel, de *Spiegel*-affaire toonde voor haar het belang aan van burgerrechten, hetgeen bijdroeg aan het inslaan van een meer links-liberale koers. Zelfs nog tot vlak voor de affaire losbrak, weigerde Adenauer terug te treden ('Hij wil Erhard niet', noteerde fractievoorzitter Krone in zijn dagboek). Na afloop kon hij daar echter niet meer omheen en beloofde hij om na de zomer van 1963 plaats te maken. Het partijbestuur van de CDU kreeg in de eerstvolgende vergadering alweer als vanouds van Adenauer te horen dat er met de SPD nooit samengewerkt diende te worden.<sup>128</sup>

Er kwam in december 1962 een nieuw coalitieakkoord, al heette dat een 'Arbeitspapier' en werd het niet meer officieel openbaar gemaakt. De CDU/CSU had de FDP beloofd af te zien van invoering van een meerderheidsstelsel. 'Nieuwe crises moeten voorkomen worden', stond er onder meer in het akkoord lezen. Opvallend in de Duitse context is dat de status van dat akkoord niet duidelijk is. De uiterste posities die hierin zijn ingenomen, zijn enerzijds dat het akkoord van 1962 dat van 1961 'in beginsel' verving, anderzijds dat het akkoord van 1961 niet was opgezegd, en natuurlijk de tussenvorm dat het akkoord van 1962 een aanvulling betrof op dat van 1961.<sup>129</sup>

Adenauer bleef zijn opvolging als bondskanselier door Erhard tegenwerken. Dat mislukte echter omdat de fractie hem dat niet meer gunde, alsook omdat er geen voor de hand liggende alternatieve kandidaat was. Op 23 april 1963 vond in de CDU/CSU-fractie een geheime stemming plaats over de vraag of Erhard als enige kandidaat moest worden gesteld om de nieuwe bondskanselier te worden. 159 leden stemden daarvoor, maar er waren toch nog 47 tegen, bij 19 onthoudingen. Adenauer beloofde daarop om Erhard vanaf dat moment te steunen, al ging dat nog steeds niet erg van harte. Op 15 oktober 1963 nam de Bondsdag feestelijk afscheid van Adenauer en een dag later werd Erhard verkozen tot bondskanselier, met 279 stemmen op een Bondsdag met 499 leden. Dat waren er meer dan Adenauer in 1961 had had gekregen, al waren er toch ook 25 tegenstemmen vanuit de coalitie.<sup>130</sup>

Ongetwijfeld zou bij iedere opvolger van Adenauer het verschil met diens autoritaire stijl zijn opgevallen, maar bij Erhard was dit wel heel sterk het geval.

In zijn regeringsverklaring op 18 oktober betoogde hij dat het Duitse systeem nu eenmaal op een coalitie van fracties steunde, maar dat hij graag bondskanselier 'van het hele Duitse volk' wilde worden. Het was duidelijk dat Erhard een eind wilde maken aan de jaren van confrontatie met de SPD. De nieuwe bondskanselier introduceerde een andere stijl in het kabinet: een van harmonie en collegialiteit. De FDP had al geruime tijd uitgekeken naar deze bondskanselier, niet alleen omdat men hoopte dat de samenwerking in de coalitie vanaf zijn aantreden zou verbeteren – wat inderdaad het geval was –, ook omdat daarmee in de plaats van een bondskanselier die ten diepste christen was er een zou komen die ten diepste liberaal was.<sup>131</sup>

De keerzijde was dat de Bondsrepubliek gewend was geraakt aan de zogeheten *Kanzlerdemokratie*, waarvan Adenauer de verpersoonlijking was. Erhards behoefte de rol van patriarch te spelen, leidde tot wat in de literatuur zelfs een *kanzlerlose Demokratie* genoemd is. Er ontstond al snel discussie of de vraag of hij wel genoeg leiding gaf, wat hem het stempel van een zwakke bondskanselier bezorgde. Rudzio wijst er terecht op dat de bevoegdheid tot het bepalen van de richtlijnen van het beleid (de *Richtlinienkompetenz*) onder Adenauer sterk overgewaardeerd was, waardoor hier tot op de dag van vandaag onrealistische verwachtingen van bestaan. Dat een bondskanselier een minister kan voordragen voor ontslag door de bondspresident is weliswaar het (in artikel 64 van de Grondwet vastgelegde) ultieme uitvloeisel van deze bevoegdheid, maar daar zal een bondskanselier in de praktijk bijna altijd erg huiverig voor zijn.

Rudzio verklaart Adenauers autoritaire stijl uit een drietal bijzondere omstandigheden die in deze combinatie ook alleen op hem van toepassing waren: het monopolie op het contact met de drie westelijke geallieerden (Adenauer combineerde immers tot 1955 het bondskanselierschap met het ministerschap van Buitenlandse Zaken), weinig ervaren kabinetsleden, en gunstige coalitievoorwaarden (tussen 1953 en 1957 nagenoeg een absolute meerderheid, tussen 1957 en 1961 een ruime absolute meerderheid). Dat Adenauer de gelegenheid had gekregen zijn bondskanselierschap zó uit te oefenen, had uiteraard ook te maken met het algemeen gevoelde verlangen naar stabiliteit en een effectieve regering, na 'Weimar'.

In hetzelfde artikel van de Grondwet lagen en liggen naast de *Richtlinienkompetenz* bovendien nog twee andere beginselen vast. Het *Ressortprinzip* bepaalt dat elke minister (binnen de richtlijnen van de bondskanselier) verantwoordelijk is voor zijn of haar eigen departement. En er is het *Kollegialprinzip*: bij meningsverschillen tussen de ministers beslist de regering als geheel. De politieke speelruimte van een bondskanselier hangt in de praktijk vooral af van drie factoren: de positie in de eigen partij, de coalitie, en zijn of haar politieke competentie.<sup>132</sup>

### Intermezzo: partijpolitiek in de *Bundesrat*?

‘Een soort tegenregering’: in die richting dreigde de *Bundesrat* zich te ontwikkelen, zo hield minister Dehler van Justitie al in februari 1950 zijn partijgenoten voor op een FDP-bijeenkomst. Doelde hij daarmee tevens op een partijpolitieke rol van de *Bundesrat*? Wat waren eigenlijk precies de politieke verhoudingen in de *Bundesrat* ten tijde van de eerste verkiezingen voor de Bondsdag, op 14 augustus 1949?

In alle elf toenmalige *Länder* hadden zich toen al coalitieregeringen gevormd. In de onderstaande tabel wordt de partijpolitieke samenstelling daarvan inzichtelijk gemaakt. Een kruisje geeft aan dat de betreffende partij op dat moment vertegenwoordigd was in de regering van dat *Land*. Ook is aangegeven welk percentage van de zetels de betreffende regeringspartij bezette in het parlement van dat *Land*, om een indruk te geven van de machtspositie van de betreffende partij aldaar. West-Berlijn kende op dat moment een brede coalitie van CDU, SPD en FDP, maar is niet in de tabel opgenomen omdat het nooit de status van *Land* had.<sup>133</sup>

Land	CDU/CSU (incl. voor- lopers)	SPD	FDP (incl. voorlopers)	Andere partijen	Aantal stemmen in <i>Bundesrat</i>
Baden	X (56,7)				3
Beieren	X (57,8)				5
Bremen		X (46,0)	X (15,0)		3
Hamburg		X (75,5)	X (6,3)		3
Hessen	X (38,9)	X (46,7)			4
Nedersaksen	X (20,1)	X (43,6)		<i>Zentrum</i> (4,0)	5
Noordrijn- Westfalen	X (42,6)	X (29,6)		<i>Zentrum</i> (9,3)	5
Rijnland-Palts	X (47,6)	X (33,7)			4
Sleeswijk-Holstein		X (61,4)			4
Württemberg- Baden	X (39,0)	X (32,0)	X (19,0)		4
Württemberg- Hohenzollern	X (53,3)	X (20,0)	X (18,3)		3
Totaal					43

Tabel 9 Partijpolitieke samenstelling van de regeringen in de *Länder* op 14 augustus 1949, en het percentage zetels van die regeringspartij op het totale aantal zetels in dat *Land*

Uit deze tabel blijkt dat de SPD het beste vertegenwoordigd was in de regeringen van de *Länder*: alleen in Baden en Beieren regeerde zij niet. De CDU/CSU regeerde in acht van de elf *Länder*. In zes *Länder* was op dit moment een coalitie aan het bewind van minimaal de twee grote partijen (CDU en SPD) en in vier daarvan zelfs nog een partij. Leunig verklaart dit relatief grote aantal van brede en zelfs *oversized* coalities uit de existentiële noodtoestand zo kort na de oorlog.<sup>134</sup>

Uit tabel 9 wordt ook duidelijk dat er in geen enkel *Land* een coalitie was van christendemocraten en liberalen, zonder deelname van de SPD. Dat mag opvallend heten, aangezien CDU/CSU en FDP (met de *Deutsche Partei*) in Bonn nu juist die coalitie gingen vormen na de eerste Bondsdagverkiezingen.

De SPD koos in de *Wirtschaftsrat* al voor een oppositionele rol op het zo belangrijke terrein van de economische politiek. De vraag is hier in hoeverre de SPD via de *Bundesrat* de oppositie die zij in de Bondsdag voerde tegen de coalitie onder aanvoering van Adenauer, ook via de *Bundesrat* had kunnen of willen mobiliseren. Adenauer dacht zelf aanvankelijk dat het daarmee wel los zou lopen en wees ook alvast de marsroute voor het geval er toch problemen zouden komen. In een van de eerste fractievergaderingen van de CDU/CSU, op 31 augustus 1949, zei hij: 'alleen in die gevallen waarin de SPD via de regeringen van de *Länder* de politiek van de Bondsregering lamlegt of bijzonder bemoeilijkt, zou men met haar coalitiepartner een hartig woordje moeten spreken. Verder moeten we maar afwachten hoe dit zich ontwikkelt.'<sup>135</sup>

Münch merkt terecht op dat het in deze eerste fase van het bestaan van de Bondsrepubliek – tot ongeveer 1966 – maar zelden kwam tot partijpolitieke spanningen tussen enerzijds de Bondsdag (en de door haar gekozen bondskanselier, en daarmee indirect de coalitie) en anderzijds de *Bundesrat*. Dat kwam vooral doordat noch de door de CDU/CSU geleide regering, noch de oppositie, onder aanvoering van de SPD, een stabiele meerderheid in de *Bundesrat* had. Onderstaande tabel geeft een indruk van de getalsmatige partijpolitieke verhouding in de *Bundesrat* op de vier momenten dat Adenauer tot bondskanselier gekozen werd:

Jaar (her)verkiezing Adenauer	'Eigen' zetels coalitie in <i>Bundesrat</i>	'Eigen' zetels oppositie in <i>Bundesrat</i>	'Gemengde' zetels	Zetels <i>Bundesrat</i> <sup>36</sup>
1949	8	4	31	43
1953	13	7	18	38
1957	0	9	32	41
1961	26	4	11	41

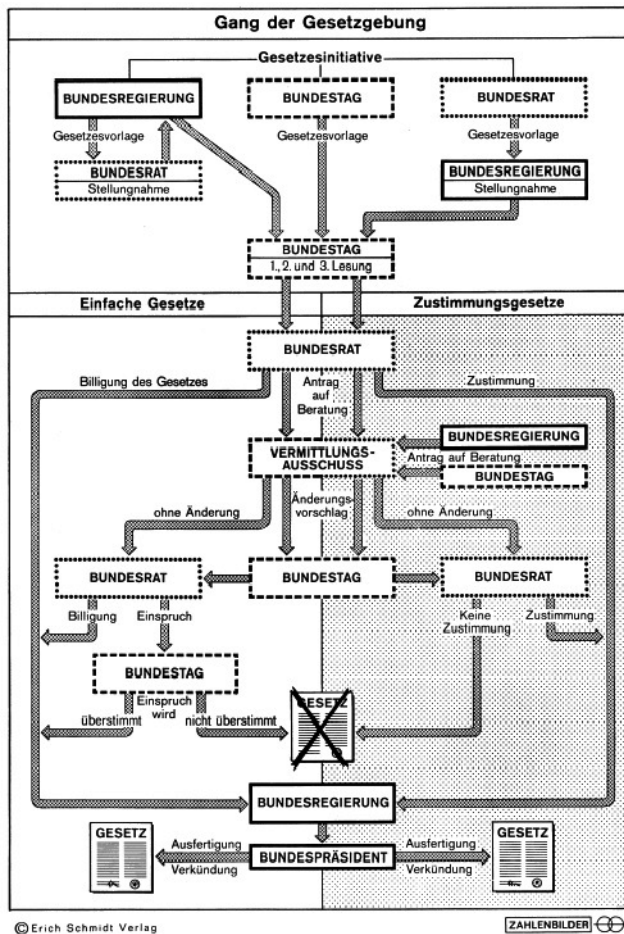
Tabel 10 Politieke verhoudingen in de *Bundesrat* ten tijde van de coalitievorming

Maar hoe relevant zijn deze politieke verhoudingen in de *Bundesrat*? De tabel toont vier momentopnames: na elke verkiezing in een *Land* kunnen de politieke verhoudingen in de *Bundesrat* veranderen. Daarom wordt vanuit (de coalitie op) het nationale niveau altijd met een scheef oog gekeken naar de verkiezingskalender in de *Länder*. Vooral de coalitie in Noordrijn-Westfalen wordt in het Duitse systeem nauwlettend gevolgd. Hoe belangrijk vooral dat *Land* was om openlijk partijpolitiek te bedrijven via de *Bundesrat* bleek in 1956: toen hielp de FDP daar tussentijds een SPD-minister-president in het zadel, om met die vijf stemmen in de *Bundesrat* een voor haar ongunstig kiesstelsel tegen te kunnen houden.

Uit tabel 10 wordt het relatieve belang van de oppositie in de *Bundesrat* duidelijk. Dat de coalitie in 1949 maar acht 'eigen' stemmen had was kennelijk onvoldoende reden om in 1953 niet gewoon weer een coalitie zonder de SPD te vormen die geen 'eigen' meerderheid had. De coalitie die er in 1957 kwam, kon bij haar geboorte zelfs op geen enkele 'eigen' stem in de *Bundesrat* bogen (!) Verder blijkt uit de tabel, ook al betreft het dan vier momentopnames, dat de SPD steeds toch maar over een heel beperkt aantal 'eigen' zetels beschikte, terwijl de CDU/CSU vanaf 1961 een ruime 'eigen' meerderheid in de *Bundesrat* had. Al met al leek het hebben van een stabiele 'eigen' meerderheid in de *Bundesrat* in de eerste vier perioden geen voorwaarde voor de totstandkoming van een coalitie, noch gaven tussentijdse wisselingen in de samenstelling van de *Bundesrat* aanleiding tot coalitiewisseling in Bonn.

De vraag hoe belangrijk de *Bundesrat* nu precies was en is, is niet makkelijk te beantwoorden. Het ligt voor de hand om dit af te meten aan haar mogelijkheden om een wetsvoorstel te verwerpen, en aan het aantal keren dat dat daadwerkelijk gebeurde. Daarvoor is meer inzicht nodig in het Duitse wetgevingsproces. De bevoegdheid van de *Bundesrat* kan namelijk tweërlei zijn, afhankelijk van de vraag of er sprake is van een *Zustimmungsgesetz* of van een 'eenvoudige' wet.<sup>137</sup> In het *Datenhandbuch* zijn de stadia die een wetsvoorstel doormaakt heel mooi en overzichtelijk schematisch weergegeven (zie pagina hiernaast).

Dat er weinig partijpolitieke conflicten waren in deze eerste periode van de Bondsrepubliek betekent volgens Münch niet dat er *geen* conflicten waren. Die werden volgens haar voor de buitenwereld echter zichtbaar als institutionele conflicten. Op zichzelf klopt dat. Ten tijde van de totstandkoming van de Bondsrepubliek was namelijk nog helemaal niet duidelijk welk percentage van de wetten in de *Bundesrat* zouden gelden als *Zustimmungsgesetze*, de situatie dat de *Bundesrat* haar maximale invloed kan aanwenden: voor welke soorten wetten dat precies zou gelden, was voor interpretatie vatbaar. Toen werd ervan uitgegaan dat dat voor ongeveer 10% van alle wetten zou gelden, maar in de eerste vier jaar bedroeg dit percentage in werkelijkheid al 41,8%. Bezien over de zestien jaar van 1949 tot 1965 ging het zelfs om 49,6% van alle wetten.



Münch maakt duidelijk dat dit het gevolg is van een continue strijd die de *Bundesrat* als geheel voerde met de regering, en in het bijzonder met Adenauer. Deze probeerde de bevoegdheden van de *Bundesrat* namelijk consequent te minimaliseren. Zo was er de grondwettelijke bepaling (in art. 76) dat de *Bundesrat* – als eerste – zes weken de tijd had om zich een mening te vormen over een wetsvoorstel. Bij wijze van uitzondering kon de regering die termijn bekorten tot drie weken, als er haast bij was. Adenauer maakte echter duidelijk dat hij drie weken standaard wel genoeg vond; anders dreigde de *Bundesrat* volgens hem in *gesetztechnische Kleinarbeit* te vervallen.

Ook de bevoegdheid van de *Bundesrat* in de buitenlandse politiek werd een onderwerp van felle controverses met de regering: Adenauer vond dat het enkel informeren van de *Bundesrat* wel genoeg was, waarmee hij wrevel opriep bij de regeringen van alle *Länder*. Zo zei de Beierse minister-president Ehard begin 1951 in het debat over zijn regeringsverklaring (na het aantreden daar van een coalitie van CSU, SPD en GB/BHE): 'Ik heb altijd gevonden dat de *Länder* er belang bij hebben en er ook recht op hebben bij de buitenlandse politiek betrokken te worden.'



Zoals Münch concludeert: er zat voor de Bondsregering weinig anders op dan bij individuele wetsvoorstellen steeds opnieuw instemming van de *Bundesrat* te zoeken. Een geïnstitutionaliseerde manier daarvoor is de zogeheten *Vermittlungsausschuss*, paritair samengesteld uit vertegenwoordigers van Bondsdag en *Bundesrat* gezamenlijk. Tot het inroepen van dat orgaan moest dan wel eerst besloten worden. Dat gebeurde in bijna alle gevallen door de *Bundesrat* zelf, al konden ook regering en Bondsdag dat doen. Vooral in de eerste periode gebeurde dit relatief vaak, zoals hierna betoogd zal worden. Het is ook niet voor niets dat deze *Vermittlungsausschuss* (letterlijk) een centrale plaats inneemt in het Duitse wetgevingsproces, zoals in het voorgaande schema is te zien.<sup>138</sup>

De regering in het algemeen en Adenauer in het bijzonder hadden er in deze systematiek groot belang bij om bij verkiezingen in een *Land* invloed uit te oefenen op eerst de verkiezingsuitslag en daarna de coalitievorming daar. Jun noemt daarvan als markante geslaagde voorbeelden Sleeswijk-Holstein – waar in 1950 de regering van alleen SPD werd afgelost door een van CDU, GB/BHE, DP en FDP –, Hamburg – waar in 1953 de SPD-regering werd afgelost door een van CDU en FDP – en vooral Nedersaksen in 1955, waar na de verkiezingen en de coalitievorming de SPD verhuisde van coalitie naar oppositie in dit invloedrijke *Land* (vijf stemmen in de *Bundesrat*). Als gevolg daarvan beschikte de door CDU/CSU aangevoerde coalitie in Bonn vanaf mei 1955 voor het eerst sinds 1949 over een ‘eigen’ meerderheid in de *Bundesrat* (21 van de totaal 38 zetels), al duurde dat slechts twee maanden.<sup>139</sup>

Net als Münch betoogt ook Knippenberg in zijn rechtsvergelijkende onderzoek naar de rol van de Senaat dat partijpolitiek in de *Bundesrat* in de eerste twintig jaar een bescheiden rol leek te spelen. Hij zoomt daarbij ook in op die gevallen waarin een wetsvoorstel strandde in de *Bundesrat*. Uit zijn onderzoek in combinatie met het *Datenhandbuch* is af te leiden hoeveel van de wetten toestemming van de *Bundesrat* behoeften, hoe vaak de *Vermittlungsausschuss* werd ingeroepen, en hoe vaak het gebeurde dat een wetsvoorstel uiteindelijk strandde in de *Bundesrat*.<sup>140</sup>

Periode:	Afgekondigde wetten	Waarvan <i>Zustimmungsgesetze</i>	Aantal malen inroepen <i>Vermittlungsausschuss</i>	Veto <i>Bundesrat</i>
1949-1953	545	228 (41,8%)	75 (14%)	8
1953-1957	510	254 (49,8%)	65 (13%)	6
1957-1961	424	236 (55,7%)	49 (12%)	0
1961-1965	425	227 (53,4%)	39 (9%)	3

Tabel 11 Aantal malen ingeroepen ‘*Vermittlungsausschuss*’ en in de *Bundesrat* gestrande wetsvoorstellen

Uit tabel 11 worden twee dingen duidelijk. Ten eerste dat het aantal wetsvoorstellen dat uiteindelijk door de *Bundesrat* werd verworpen zowel in relatieve als in absolute zin zeer gering is. Over de gehele periode van zestien jaar bezien, ging het in totaal om minder dan 1% ten opzichte van het aantal wel afgekondigde wetsvoorstellen. Voor de zeventien gevallen dat de *Bundesrat* haar vetorecht effectief inzette, merkt Münch op dat de door de SPD aangevoerde regeringen hierbij meer discipline betrachtten dan de *Länder* waar de CDU/CSU de leidende rol in de regering had. Knippenberg stelt dat de confrontaties tussen *Bund* en *Länder* vooral van financiële aard waren of voortkwamen uit een tegenstelling tussen industriële en agrarische belangen.<sup>141</sup>

Ten tweede: de *Vermittlungsausschuss* werd relatief vaak ingeroepen, vooral in de periode 1949-1953. Het werk van de *Vermittlungsausschuss* in deze periode wordt dan ook als een succesverhaal beschouwd, zij het vooral voor de SPD: zo kon zij als oppositiepartij immers toch haar gedachten over afzonderlijke wetsontwerpen daar ter tafel brengen, waarna eerst de Bondsdag en daarna de *Bundesrat* er weer iets van mochten vinden.<sup>142</sup>

Stellige conclusies over het belang van partijpolitiek in de *Bundesrat* in de periode tot 1965 zijn lastig te trekken. Knippenberg stelt dat de discussies in de *Bundesrat* in deze periode 'een overwegend juridisch-technisch karakter' hadden. Dat de discussies in de jaren zeventig meer politiek werden, deed Knippenberg opmerken: 'Er bleek in de Duitse staatsrechtelijke literatuur opmerkelijk genoeg toch nog de nodige discussie gevoerd te moeten worden over de vraag of de *Bundesrat* überhaupt wel voorwerp van partijpolitieke activiteit uit zou mogen maken.' Op de tendens in Duitsland om politieke problemen te transformeren in formele juridische vraagstukken en door een juridische bril te bespreken, is al eerder gewezen. Juristen spelen tot op de dag van vandaag een bepalende rol in de Duitse politiek, waarbij de benadering van juristen ook nog vaak door niet-juristen wordt gekopieerd en zelfs overtroffen, bijvoorbeeld in ordedebatten.<sup>143</sup>

Er zijn op zichzelf voldoende redenen om aan te nemen dat partijpolitiek ook in de eerste jaren van de Bondsrepubliek wel degelijk van belang was. Besproken is al het debat in de *Bundesrat* over de grondwetswijziging, met als resultaat dat Duitsland weer een krijgsmacht mocht hebben; alle 'regeringsgezinde' *Länder* steunden dat, het enige 'oppositiegezinde' *Land* niet. Knippenberg stelt zonder meer dat de (weinige) wetsvoorstellen die strandden in de *Bundesrat* veelal een financiële of industrieel/agrarische tegenstelling als achtergrond hadden, maar geeft niet aan waarom dat niet juist zou kunnen duiden op partijpolitieke scheidslijnen. En als het een partij die in Bonn oppositie voert lukt om veelvuldig de *Vermittlungsausschuss* in te roepen, zet zij daarmee ook gewoon haar parlementaire instrumenten in om daar te kunnen onderhandelen over



haar politieke opvattingen. Tot slot: dat Adenauer zich beijverde om de rol van de *Bundesrat* zo veel mogelijk in te tomen, had er natuurlijk ook mee te maken dat de SPD daar meer in de melk te brokkelen had dan in de Bondsdag. Hij probeerde niet voor niets om door de SPD gedomineerde regeringen in de *Länder* bij verkiezingen te doen vervangen door regeringen onder CDU-leiding.

Dit is niet de plaats voor een systematische analyse van de vraag in hoeverre het werk van de *Bundesrat* in de eerste vier perioden nu echt juridisch-technisch van karakter was, dan wel toch op zijn minst eveneens een partijpolitiek karakter had. Er zijn echter aanwijzingen dat zowel CDU/CSU als de SPD juridische en politieke argumenten hand in hand lieten gaan. Voor één ding moet steeds gewaakt worden bij onderzoek naar de rol van partijpolitiek: dat partijpolitieke overwegingen minder of niet zichtbaar zijn, wil nog niet zeggen dat ze afwezig zijn.

### **De coalitievorming van 1965: naar het eind van de burgerlijke coalitie (CDU/CSU en FDP)**

De verkiezingen van 19 september 1965 brachten Erhard het gehoopte succes voor de CDU/CSU: samen boekten de twee partijen een kleine winst (drie zetels) en kwamen uit op 245. De SPD boekte (weer onder leiding van Brandt) haar beste uitkomst tot dan toe: ze ging van 190 naar 202 zetels. De FDP verloor flink en kwam van 67 op 49 zetels. Doordat er (voor het eerst) geen *Überhangmandate* waren, telde de Bondsdag nu 496 zetels (bij 248 kiesdistricten).

Erhard leek met zijn verkiezingsoverwinning zijn positie in fractie en partij verstevigd te hebben, maar dat was maar schijn. Dat Adenauer en Strauss hem afschilderden als de eeuwig besluiteloze bondskanselier (*Gummi-Erhard*) was slechts een symptoom van zijn zwakke positie in de partij. Strauss – nog steeds voorzitter van de CSU – wilde weer minister worden (en na Erhard de volgende bondskanselier). De houding van de partijtop tegenover Erhard kan getypeerd worden als passieve steun. Hij had ook met weinig fractieleden echt warme contacten. Al voor de verkiezingen van 1965 was duidelijk geworden dat Erhard een voortreffelijk minister van Economische Zaken was geweest, maar niet goed op zijn plek was als bondskanselier.

De FDP had zich in de campagne weer voor een coalitie met de CDU/CSU uitgesproken (althoewel net als in 1961 wel onder de voorwaarde dat die partij niet de absolute meerderheid zou behalen). Erhard beviel die partij als bondskanselier ook een stuk beter dan Adenauer. De verkiezingsuitslag maakte een coalitie van CDU/CSU en FDP mogelijk en, gezien de wederzijdse voorkeuren, ook het meest waarschijnlijk. Andere coalities kwamen niet aan de orde. Toch ging het wederom allemaal niet van een leien dakje: tussen de verkiezingen en de beëdiging van de ministers lagen 37 dagen.

De bondspresident probeerde meteen na de verkiezingen betrokken te raken bij de coalitievorming. Dat deed hij door de vier partijvoorzitters (CDU en CSU zijn altijd twee partijen gebleven) naar hun opvattingen daarover te vragen. Op zichzelf was dat een goed gebruik geworden, maar Lübke – sinds 1959 in dit ambt – was, net als in 1961, een uitgesproken voorstander van een grote coalitie. In het Duitse staatsrecht is de rol van de bondspresident bij de coalitievorming formeel beperkt: hij stelt aan de Bondsdag een kandidaat-bondskanselier voor, en pas als de Bondsdag in drie rondes niet tot een keuze heeft weten te komen, krijgt de bondspresident een hoofdrol (artikel 63 van de Grondwet). Dat is nog nooit gebeurd. Materieel kan de bondspresident hooguit invloed op de coalitievorming uitoefenen voor zover (in dit geval) de partijvoorzitters hem die invloed gunnen: in 1961 en 1965 was dat niet het geval, want de CDU/CSU en FDP wilden een coalitie vormen.

Volgens Von Beyme was Lübke de meest politieke bondspresident die er ooit was geweest. Hij gaf zijn pogingen om tot een grote coalitie te komen niet op, ook niet nadat de coalitie van CDU/CSU en FDP er gekomen was. Eind 1965 merkte hij in een interview op dat een grote coalitie steeds noodzakelijker was om de grote problemen van het land het hoofd te bieden. Dat was een ongekende uiting van zijn gebrek aan vertrouwen in het functioneren van Erhard (en de coalitie). Erhard reageerde hierop als door een adder gebeten, wat zijn zwakke positie aangaf. Toen Lübke zijn woorden ook nog openlijk herhaalde, belandde zijn relatie met Erhard op een dieptepunt. Dit bleef allemaal niet verborgen voor de parlementaire pers: er was bijna geen journalist die dacht dat Erhard het regeren tot 1969 zou volhouden.

Ook de combinatie van het bondskanselierschap met het partijvoorzitterschap – voor Adenauer altijd vanzelfsprekend – toonde aan dat het een weinig gelukkige zet was geweest Erhard bondskanselier te maken. In maart 1966 moest Adenauer opgevolgd worden als partijvoorzitter (dat mocht hij blijven na zijn bondskanselierschap; hij overleed in april 1967). Fractievoorzitter Barzel leek de logische opvolger – tot Erhard daarvan vernam en vond dat hij die positie zelf moest innemen. Barzel trok zich wijselijk terug, zodat Erhard partijvoorzitter kon worden. De 90-jarige Adenauer peperde hem in dat hij dan nog wel even lid van de CDU moest worden.<sup>144</sup>

Nadat de fracties van CDU/CSU en FDP bepaald hadden wie de onderhandelingen zouden voeren en wat vanuit beide fracties en partijen de inzet zou zijn, bleek dat twee dagen (!) onderhandelen genoeg was om het inhoudelijk eens te worden: op 12 oktober begonnen de programmatische onderhandelingen en op 13 oktober was men het al eens. Wederom werden de gemaakte afspraken niet gepubliceerd: ze kwamen officieel voor het eerst naar buiten in de regeringsverklaring. Er was dus ook geen sprake van een coalitieakkoord, zoals in 1961.

De moeilijkheden in de onderhandelingen ontstonden pas hierna, en wel over een combinatie van portefeuilles en personen. De FDP had twee eisen: Strauss' terugkeer in het kabinet was onbespreekbaar, en haar partijvoorzitter Mende moest minister van Duits-Duitse vraagstukken blijven. Erhard en de fractie van CDU/CSU vonden echter dat de FDP niet meer vertegenwoordigd hoefde te zijn in de buitenlandhoek. De FDP wierp toen op dat zij eigenlijk recht had op Buitenlandse Zaken: in alle landen ter wereld zou dat immers toevallen aan de junior-coalitiepartij. CDU/CSU-fractievoorzitter Barzel noemde dat prompt 'een grap'.

Er was nog een personele complicatie in de buitenlandhoek. Strauss en Adenauer keerden zich tegen de terugkeer van Gerhard Schröder (niet te verwarren met de gelijknamige latere bondskanselier) op Buitenlandse Zaken. Tussen Schröder (CDU-minister op die post sinds 1961) en Adenauer waren meningsverschillen ontstaan over het te voeren buitenlandse beleid van de Bondsrepubliek jegens de satellietstaten van de Sovjet-Unie. Adenauer wilde vasthouden aan de Hallstein-doctrine (geen diplomatieke betrekkingen met landen die de DDR erkenden), maar Schröder zocht juist naar mogelijkheden voor handelsbetrekkingen met Polen, Roemenië, Hongarije en Bulgarije (daarin gesteund door het liberale deel van CDU/CSU, maar vooral door FDP én SPD). Ook hierin stelde bondspresident Lübke zich zeer politiek op: hij was het niet eens met Schröders lijn en probeerde zelfs diens herbenoeming te voorkomen. De bondspresident benoemt en ontslaat de ministers immers op voorstel van de bondskanselier (art. 64). Het gaat in zulke gevallen om de politieke ruimte die een bondspresident gegund wordt door de bondskanselier, en Erhard vond dat Schröder gewoon herbenoemd moest worden, zoals ook gebeurde.

Overeenstemming over een voortgezet ministerschap van Mende op Duits-Duitse-vraagstukken was nog steeds niet bereikt toen de nieuwgekozen Bondsdag voor het eerst bijeenkwam, op 19 oktober 1965 (de laatste mogelijkheid binnen de vereiste 30 dagen na de verkiezingen). Omdat er toen nog net geen nieuwe regering was, vroeg de bondspresident op 18 oktober aan Erhard om (met zijn 'oude' ploeg) de regeringszaken te blijven waarnemen tot er een nieuwe bondskanselier gekozen zou zijn (op grond van artikel 69, lid 3). Het inwilligen van dat verzoek van de bondspresident is in de Bondsrepubliek zo vanzelfsprekend dat dit dan weer geen enkel thema voor staatsrechtbeoefeningen is.

De FDP had een dreigement bedacht om haar eisen kracht bij te zetten. Als Mende niet zou mogen terugkeren, dan zou de FDP-fractie haar steun onthouden aan het voorstel van CDU en CSU om hun fracties samen te voegen. Dat was tot dan toe steeds een formaliteit geweest, maar de Bondsdag moest dat wel

aan het begin van elke periode weer formeel goedkeuren. De SPD was eveneens van plan ertegen te stemmen: als dat zou lukken was de SPD namelijk ineens de grootste fractie in de Bondsdag, waardoor zij bijvoorbeeld het voorzitterschap van de Bondsdag kon claimen. De fractie van CDU/CSU kon deze politisering van het Reglement van Orde slechts machteloos gadeslaan. Potentieel dreigde de situatie voor CDU en CSU de dag erna nog erger te worden: op 20 oktober stond immers de verkiezing van de bondskanselier op het programma.

De dag voor de constituering van de nieuwe Bondsdag bood Erhard zijn fractie aan om zich eventueel pas in een derde ronde te laten kiezen tot bondskanselier: dan volstond namelijk een relatieve meerderheid van alleen CDU/CSU. Tegelijk wilde men van de FDP toch wel graag zekerheid omtrent het stemgedrag bij de voorgenomen samenvoeging van de fracties van CDU en CSU. Om grote politieke ongelukken te voorkomen, koos Erhard toch maar eieren voor zijn geld: Mende mocht op Duits-Duitse-vraagstukken blijven, en de FDP steunde het samengaan van de fracties van CDU en CSU (de SPD niet), zodat deze vaste *Fraktionsgemeinschaft* weer tot stand kwam. Strauss keerde niet terug in het kabinet; Schröder bleef op Buitenlandse Zaken. De volgende dag werd Erhard tot bondskanselier gekozen met 272 van de 487 uitgebrachte stemmen. Dat betekende dat ongeveer twintig leden van de coalitiefracties niet op hem hadden gestemd.<sup>145</sup>

Dit alles leverde de volgende zetelverdeling op zoals in tabel 12 op de volgende pagina.

In de buitenlandhoek, die bij deze coalitievorming een centrale rol speelde, kreeg de FDP naast de terugkeer van Mende op Duits-Duitse-vraagstukken zelfs ook (weer) de post van Ontwikkelingssamenwerking, al had die weinig te maken met de politieke opstelling tegenover de satellietstaten van de Sovjet-Unie: dat bleef een politiek heet hangijzer in de volgende jaren.

Ook valt op dat CSU en FDP allebei 49 zetels hadden, maar de CSU toch een ministerspost meer kreeg. De FDP behield het plaatsvervangend bondskanselierschap (dat ook bij partijvoorzitter Mende bleef). Tot slot valt aan de verdeling van de ministersposten op dat de (inmiddels) drie ministersposten in de sociaal-culturele hoek alle toevielen aan de CDU. Die partij beheerste op die manier het geestelijk leven in de Bondsrepubliek.

Een lang leven was de coalitie van CDU/CSU en FDP niet beschoren: in oktober 1966 trok de FDP haar ministers terug uit het kabinet (zoals ze dat eerder gedaan had in 1956 en in 1962). In tegenstelling tot 1962 werden de portefeuilles van de FDP-ministers nu meteen waargenomen door andere ministers. Dat verschil is er mogelijk uit te verklaren dat in 1962 de terugkeer van de FDP in de coalitie werd verwacht, zodra de crisis als gevolg van de *Spiegel*-affaire gelijmd zou zijn.

	Zetels Bondsdag	Sociaal- economisch	Buitenland	Binnenland	Ruimtelijk	Sociaal- cultureel
CDU	196	Economische Zaken; Werkgelegenheid en Sociale Zaken	Buitenlandse Zaken; Defensie; <i>Bundesverteidigungsrat</i>	Binnenlandse Zaken; <i>Vertrieben</i> -zaken; Bijzondere opgaven (Chef BKA)	Verkeer	Familie- en jeugdzaken; Wetenschappelijk Onderzoek; Volksgezondheid
CSU	49	Wederopbouw		Justitie; <i>Bundesrat</i> -zaken	Voedselvoorziening, Land- en Bosbouw; Post en Telecommunicatie	
FDP	49	Financiën	Duits-Duitse vraagstukken (plv. BK); Ontwikkelingssamenwerking		Volkshuisvesting en Stedenbouw	

Tabel 12 Verdeling van de ministersposten over de partijen, 1965-27 oktober 1966

Vanaf 28 oktober 1966 echter lag het Duitse coalitielandschap zo open als daarvoor en daarna nooit meer het geval zou zijn.

### Intermezzo: problemen bij een *grosse Koalition*?

De Duitse politicoloog Manfred G. Schmidt heeft onderzoek gedaan naar de vraag hoe enerzijds meerderheidsbesluitvorming en anderzijds besluitvorming bij consensus zich tot elkaar verhouden in de Bondsrepubliek. Hij gebruikt daartoe de klassieke indeling van Arend Lijphart in meerderheids- en consensusdemocratieën. Daarin ligt de Bondsrepubliek dicht bij de traditionele consensusdemocratie Zwitserland, in hetzelfde kwadrant als Nederland: meer een consensus- dan een meerderheidsdemocratie. Schmidt onderbouwt dat door te wijzen op de elementen in het Duitse parlementaire systeem die afwijken van besluitvorming bij meerderheid. Naast grondwetwijzigingen noemt hij het voorbeeld van *Zustimmungsgesetze* in de *Bundesrat*, als de regeringscoalitie daar geen 'eigen' meerderheid heeft. Als de regering een wetsvoorstel wil doorvoeren dat op weerstand van de oppositie stuit, zal daarover onderhandeld moeten

worden in de *Vermittlungsausschuss*, hetgeen de oppositie (tot 1966 de SPD) invloed geeft, aldus Schmidt. Hij trekt daarbij de vergaande conclusie: 'in zoverre ontpopt de Bondsrepubliek zich in de regel ook als een *Staat der Grossen Koalition* als het land niet door CDU/CSU en SPD samen geregeerd wordt'.<sup>146</sup>

Die conclusie is vergaand omdat deze veronachtzaamt dat de SPD er in de coalitievorming op het niveau van de Bondsrepubliek als geheel tot 1966 niet aan te pas kwam. Zij stond buiten de regeringscoalitie en leverde geen ministers. Op zichzelf is het juist dat (vooral in de eerste periode van 1949 tot 1953) inderdaad relatief vaak de *Vermittlungsausschuss* bijeen werd geroepen en dat dat de SPD een positie gaf om te onderhandelen over de inhoud van wetsvoorstellen. Dat is echter van een andere orde dan wanneer die partij zou beschikken over ministers: in een coalitieregering dienen die nu eenmaal de meeste wetsvoorstellen in, wat onvergelijkbaar veel meer invloed op het te voeren regeringsbeleid geeft dan wat een partij kan bewerkstelligen via de *Vermittlungsausschuss*.

Von Beyme komt met een andere benadering tot geheel andere conclusies. Volgens hem was het Duitse federale regeringssysteem in opzet nooit bedoeld voor polarisatie tussen partijen. De vorming van brede coalities in de *Länder* meteen na de oorlog wijst daarop. Von Beyme ziet in de confrontatiekoers van de eerste naoorlogse SPD-leider Schumacher de oorzaak dat in de meeste *Länder* de grote coalities rond 1950/1951 ophielden te bestaan. Besproken is al dat CDU/CSU in het algemeen en Adenauer in het bijzonder heel effectief waren in het helpen beëindigen van zulke grote coalities, tot in 1961 een 'eigen' meerderheid in de *Bundesrat* bereikt was voor de toen aantredende coalitie van CDU/CSU en FDP – al werd ook in de periode 1961-1965 de *Vermittlungsausschuss* toch nog 39 keer ingeroepen, zoals blijkt uit tabel 11. Dat wijst erop dat er ook toen overeenstemming werd gezocht en er geen alleenheerschappij bestond door CDU/CSU en FDP – een aanwijzing dat er sprake is van een consensusdemocratie. Dat neemt echter niet weg dat grote coalities, in *Bund* en *Länder*, als een anomalie (afwijking) werden beschouwd, zoals Von Beyme stelt.<sup>147</sup>

Er zijn voldoende aanwijzingen die Von Beymes stelling ondersteunen, dat coalities van CDU/CSU en SPD als afwijkend worden beschouwd, als eigenlijk niet gewenst, behalve in crisissituaties. De schrijver Günter Grass waarschuwde SPD-voorman Willy Brandt bijvoorbeeld in 1966 voor een 'rothuwelijk'. Anderen spraken zelfs van 'het eind van het parlementaire regeringsstelsel' en 'de afschaffing van de democratie'. Wat veroorzaakte deze kritische houding ten opzichte van een grote coalitie?<sup>148</sup>

Ten eerste was er de historische belasting van de grote coalities uit de tijd van de Weimarrepubliek. De vorige grote coalitie, tevens de laatste regering in een parlementair stelsel, was ontstaan in maart 1930 en, nadat deze steeds meer

bekritiseerd werd, gevallen over de bijdragen van de overheid aan de werkloosheidsverzekeringen. Achteraf bleek dat daarmee de laatste kans was verkeken om tot een stabiel partijenstelsel te komen. Drie dagen later had Rijkspresident Von Hindenburg al een Rijkskanselier benoemd die bij volmacht mocht gaan regeren.<sup>149</sup>

Ten tweede, en daaraan nauw verbonden, was er de vrees dat een grote coalitie (rechts-) extremistische partijen in de kaart zou spelen. Overigens werd de opvallende opkomst van de in 1964 opgerichte *Nationaldemokratische Partei Deutschlands* (NPD) ook wel geweten aan een slappe houding die Erhards regering zou hebben aangenomen tegenover nationalistische kretologie. De vrees voor het opkomen van die partij werd in 1966 nog tijdens de coalitievorming bewaarheid. Bij verkiezingen in Hessen op 6 november 1966 behaalde de NPD 7,9% van de stemmen en kwam voor het eerst in een *Landtag*. Twee weken later gebeurde hetzelfde bij verkiezingen in Beieren (7,4% voor de NPD). Bij de volgende verkiezingen voor de Bondsdag, in 1969, bleef de NPD maar net onder de kiesdrempel (4,3%).<sup>150</sup>

Ten derde was er de vraag of er met een coalitie van CDU/CSU en SPD wel genoeg oppositie overbleef. Die werd met een grote coalitie immers alleen nog gevormd door de FDP, die met 49 zetels moest opboksen tegen de 447 zetels van de coalitie. Het Reglement van Orde van de Bondsdag voorzag niet eens in die situatie: de FDP kwam zetels tekort om een aantal parlementaire rechten uit te oefenen, bijvoorbeeld om de Bondsdag in buitengewone zitting bijeen te roepen. Aan de andere kant: oppositie voeren was de FDP op zichzelf niet onbekend. Het bleek dat de partij de tijd tot aan de volgende verkiezingen vooral zou benutten om zich ideologisch te heroriënteren.<sup>151</sup>

Tegenover deze 'systeemnaden' van een grote coalitie stonden drie voordelen, die eveneens nauw met elkaar samenhangen in de situatie van 1966.

Ten eerste betekende een grote coalitie dat er nu een twee derde meerderheid was, zodat de Grondwet kon worden gewijzigd. In de *Bundesrat* was die 'eigen' twee derde meerderheid niet aanwezig (22 van de 41 zetels), maar aangezien in alle overige *Länder* CDU of SPD de grootste regeringspartij was, waren de perspectieven om Grondwetwijzigingen ook door de *Bundesrat* te loodsen zonder meer goed te noemen. De grote coalitie ging er ook ijverig mee aan de slag: in de nog geen drie jaar van haar bestaan werden er twaalf (!) Grondwetwijzigingen doorgevoerd. In de zeventien jaar daarvoor waren dat er in totaal veertien. Voor een deel ging het hierbij volgens betrokkenen uit de coalitie overigens om achterstallig onderhoud.<sup>152</sup>

Ten tweede waren er ook politiek-inhoudelijke redenen om een coalitie op deze zeer brede basis te vormen. Het belangrijkste onderwerp waarvoor een Grondwetwijziging nodig was, was de zogeheten *Notstandsgesetzgebung*. Deze



was nodig omdat de drie westelijke geallieerden in 1955 een voorbehoud hadden gemaakt bij de Duitse soevereiniteit: zij hielden nog troepen gelegerd in de Bondsrepubliek en behielden zich het recht voor die bij een aanval zelf te verdedigen, totdat de Bondsrepubliek daarvoor een regeling had getroffen. Het opnemen van bepalingen daarover leidde tot een omvangrijke Grondwetswijziging, die de Bondsdag in mei 1968 goedkeurde. Het meest in het oog sprong het ingevoegde hoofdstuk *Verteidigungsfall* (met de artikelen 115a t/m l), dat ging over de situatie dat – zoals het in artikel 115a heette – ‘het grondgebied van de Bondsrepubliek met wapengeweld wordt aangevallen of een dergelijke aanval direct dreigt’. Daarin werd onder meer precies vastgelegd hoe de bevoegdheden van Bondsdag, *Bundesrat*, bondskanselier, regering en bondspresident dan zouden zijn.

Op zichzelf was het niet onredelijk om hierover een bepaling in de Grondwet op te nemen (bij veel landen was dat al het geval), maar in Duitsland lokte dit reeds vanaf 1958 fel protest uit. De tegenstanders vertrouwden hun veiligheid liever toe aan de westelijke geallieerden dan aan een toekomstige Duitse regering van nog onbekende politieke samenstelling en waarschuwden voor een situatie zoals bij het afglijden van ‘Weimar’. Ook de SPD had zich in het kamp van de tegenstanders geschaard, maar ging er in de grote coalitie toch mee akkoord om een aantal bepalingen dienaangaande in de Grondwet op te nemen. Weliswaar leidde dit geregeld tot grote demonstraties (de zogeheten ‘buitenparlementaire oppositie’), maar de vonk leek niet echt over te springen naar brede lagen van de bevolking. Nadat Bondsdag en *Bundesrat* akkoord waren gegaan met deze Grondwetswijziging verdween het onderwerp snel uit de publieke belangstelling. De *Verteidigungsfall* is nog nooit ingeroepen.<sup>153</sup>

Ook anderszins werd een grote coalitie overigens wel als gunstig beoordeeld. Zo was voor bondspresident Lübke een extra reden om voorstander te zijn van een grote coalitie dat Duitsland rond deze tijd in een economische recessie beleefde.

Tot slot is er voor de situatie van 1966 de voor de hand liggende reden dat een grote coalitie een eind zou maken aan het langdurige verblijf van de SPD in de oppositie (al kon die partij op zichzelf ook een coalitie aangaan met de FDP). Van Beyme noemt het in elk geval ‘van beslissende betekenis’ in het regeringsstelsel zoals de Bondsrepubliek dat vanaf 1949 had, dat in 1966 de tot dan oppositionele SPD in de regering werd opgenomen: ‘alternatieve coalities versterken de acceptatie van het stelsel. Het is belangrijk dat geen van de partijen wordt beschouwd als principieel ongeschikt om te regeren.’<sup>154</sup>

In de regeringsverklaring werd een poging gedaan af te rekenen met de vraag of er nog wel (voldoende) oppositie mogelijk was. Daartoe nam de regering scherp afstand van het idee dat de Bondsrepubliek leek op een consensusde-



mocratie naar Zwitsers model (volgens de indeling van Lijphart), in de regeringsverklaring aangeduid als *Proporzdemokratie*. In het Duitse systeem was oppositie nuttig en nodig, zo heette het: 'De oppositie zal alle parlementaire mogelijkheden hebben om haar opvattingen te doen blijken.' Meteen aansluitend werd in de regeringsverklaring een coalitiepolitiek statement afgelegd: 'De beste verzekering tegen mogelijk machtsmisbruik is dat de partners in de grote coalitie de vaste wil hebben deze aan een termijn te binden: tot aan het eind van deze periode.' Dat impliceerde tevens dat CDU/CSU en SPD bij de volgende verkiezingen, in 1969, geen coalitievoorkeur voor elkaar zouden uitspreken. Dat was consistent, want dat hadden ze in het verleden ook nooit gedaan en zouden ze overigens ook daarna nooit doen.<sup>155</sup>

Voor alle verkiezingen vanaf 1949 gaat de stelregel op dat CDU/CSU en SPD geen coalitievoorkeur voor elkaar uitspraken; zij werden slechts onder bepaalde politieke omstandigheden tot elkaar veroordeeld, zoals in 1966 voor het eerst tussentijds gebeurde. Nog steeds is de publieke opinie in Duitsland met betrekking tot een grote coalitie ambivalent; dat was vooral het geval in 1966, aangezien deze toen voor het eerst werd gevormd. Hildebrand vatte dat als volgt bondig samen: 'de [eerste] grote coalitie deed ook wat een waakzame publieke opinie en haar openlijke critici van haar verlangden: ze schafte zichzelf af'.<sup>156</sup>

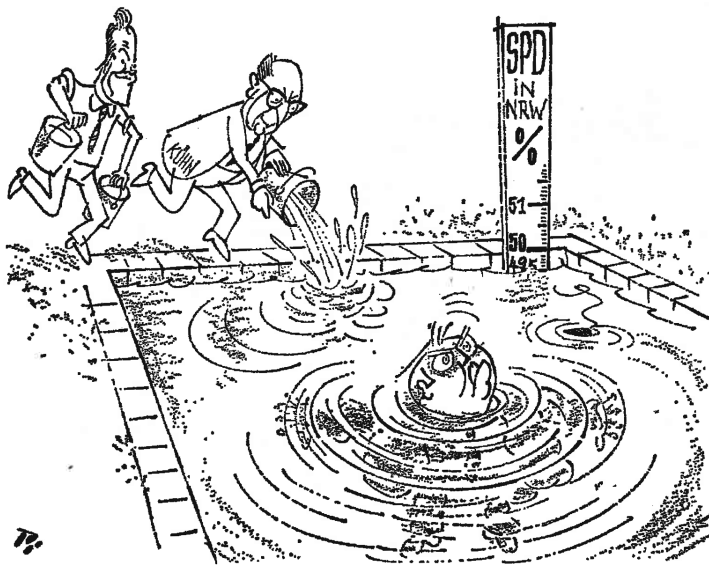
### De tussentijdse coalitievorming van 1966: de eerste grote coalitie (CDU/CSU en SPD)

De vraag wie de nieuwe bondskanselier moest worden, terwijl de oude niet weg wilde, was in het najaar van 1966 in hoge mate bepalend voor de vraag hoe de samenstelling van de nieuwe coalitie moest worden.

Al vanaf het aantreden van de coalitie in 1965 bleef er weinig vertrouwen in Erhards functioneren. Slechte verkiezingsresultaten voor de CDU in Noordrijn-Westfalen droegen bij aan de verzwakking van diens positie. Veel aandacht trok dat de SPD daar in juli 1966 49,5% van de stemmen behaalde (99 van de 200 zetels in de *Landtag*). CDU en FDP regeerden desondanks verder, maar een week nadat op het federale niveau een grote coalitie tot stand was gekomen, wisselde de FDP in dit belangrijkste *Land* de CDU als coalitiepartner in voor de SPD. Minister-president werd Heinz Kühn. Naar aanleiding daarvan beeldde de *Industrie-Kurier* hem en Brandt aldus af (zie afbeelding volgende pagina).

Begin oktober 1966 overwoog Strauss zijn kans te grijpen en de CSU-ministers terug te trekken, om zo de facto het vertrouwen in Erhard op te zeggen, maar hij aarzelde om zo'n vergaande stap te zetten. Aan het eind van die maand knapte de FDP het vuile werk zomaar op: er ontstond een conflict met die partij over een klassiek sociaaleconomisch onderwerp. Fractie en ministers weiger-

den akkoord te gaan met belastingverhogingen om een tekort van 4 miljard D-Mark in de begroting voor 1967 te dekken. Op 28 oktober zou de begroting besproken worden in de *Bundesrat*. In de aanloop daarnaartoe wilde Erhard dat de minister van Financiën (FDP) toch belastingverhogingen zou aankondigen. Toen deze dat weigerde, zette Erhard niet zijn *Richtlinienkompetenz* in, mede omdat de FDP-ministers één lijn trokken. Op 27 oktober trok de FDP haar ministers terug; er was toen nog steeds geen oplossing bereikt. Erhard aanvaardde het ontslag en liet de portefeuilles waarnemen, waarmee hij per direct aanvoerder van een CDU/CSU-minderheidsregering werd. De volgende dag wees de *Bundesrat* (waar de coalitie door het vertrek van de FDP de eigen meerderheid was kwijtgeraakt en de gemengd geregeerde *Länder* de meerderheid hadden) de begroting af vanwege het daarin aanwezige gat – voor het eerst in de geschiedenis van de Bondsrepubliek.



*Wasser bis zum Hals*

De gebeurtenissen kregen nu een eigen dynamiek. Erhard stelde zich afwach- tend op, waardoor de druk op hem om het bondskanselierschap op te geven steeds groter werd. De SPD wilde de Bondsdag voorleggen dat Erhard de ver- trouwensvraag moest gaan stellen. Daar voorzag de Grondwet in met artikel 68, al was dat nog nooit in stelling gebracht. Het artikel bepaalde vanaf 1949 dat een bondskanselier de vertrouwensvraag kan voorleggen aan de Bondsdag. Heeft een meerderheid van de Bondsdag dat vertrouwen niet meer, dan kan de

bondskanselier aan de bondspresident voorstellen de Bondsdag te ontbinden en nieuwe verkiezingen uit te schrijven.

Zo ver kwam het echter in 1966 niet: Erhard liet namelijk in alle toonaarden weten dat hij de vertrouwensvraag niet zou stellen. De CDU/CSU beschouwde deze zet van de SPD als in strijd met de Grondwet, maar politiek effectief was deze wel: de christendemocraten werden er tamelijk nerveus van. Erhard liet slechts weten dat hij coalitiegesprekken voerde, hetgeen hij overigens deed zonder terugkoppeling naar de fractie, die daarover ontstemd was. Op 2 november vond zelfs het fractiebestuur inmiddels dat Erhard vrijwillig moest terugtreden, maar ook toen maakte hij daartoe geen aanstalten.

Intussen lieten steeds meer Bondsdagleden van de CDU/CSU aan de FDP weten die partij niet meer betrouwbaar te vinden, en in plaats daarvan met de SPD te willen gaan regeren. SPD en FDP voerden intussen ook gesprekken, maar die coalitie had slechts een meerderheid van zes zetels. Van de FDP-fractie wilde ongeveer een derde verder met de CDU/CSU, een derde wilde met de SPD, en een derde verkoos de oppositie. Dat maakte het allerminst zeker dat een meerderheid van de Bondsdag een SPD-bondskanselier in het zadel zou helpen – en zelfs als dat zou lukken, was het voortbestaan van een coalitie met een dergelijke krappe en onzekere meerderheid zeer riskant. Voor de SPD dreigde dan het bewijs geleverd te worden dat zij niet kon regeren. Echter alleen al het feit dat er gesprekken tussen SPD en FDP op gang kwamen, had bij de CDU/CSU als effect dat men daar nu echt van Erhard af wilde: zijn persoon was tot een hindernis bij de coalitievorming geworden. De interne discussies in CDU/CSU over Erhards tussentijdse vertrek als bondskanselier leidden aanzienlijk sneller tot resultaat dan de jarenlange strijd met vooral Adenauer over Erhards eveneens tussentijdse aantreden in 1963.

Zowel Bondsdagvoorzitter Gerstenmaier (CDU) als zelfs bondspresident Lübke, probeerden SPD-voorman Wehner te bewegen om – in het belang van een grote coalitie – er vanaf te zien om indirect het vertrouwen in Erhard op te zeggen. Dat weigerde deze echter. Op 8 november steunde de FDP eerst dat het punt überhaupt op de agenda van de vergadering van de Bondsdag kwam, zoals de SPD had gevraagd: een verzoek van CDU/CSU om dit punt niet te behandelen, werd afgewezen met 255 tegen 246 stemmen. Vervolgens steunde de FDP ook nog de ‘uitnodiging’ aan Erhard om de vertrouwensvraag te stellen. Ook die werd met 255 tegen 246 stemmen aangenomen, tot ontzetting van CDU/CSU. Op zichzelf was er veel te zeggen voor het standpunt van fractievoorzitter Barzel dat het hier een grondwettelijk eigen recht van de bondskanselier betrof, maar de SPD boekte hier vooral politiek-psychologisch succes. In de CDU/CSU gingen nu namelijk alle alarmbellen rinkelen: Erhard moest nu echt zo snel mogelijk weg. Hij wilde echter nog steeds niet uitsluiten dat hij

toch zou aanblijven (bijvoorbeeld als de oude coalitie gelijmd zou worden). Het CDU-bestuur kwam in spoedzitting bijeen.<sup>157</sup>

In deze vergadering was het de nog maar 36-jarige voorzitter van de CDU in Rijnland-Palts die de kat de bel aanbond: Helmut Kohl. Hij stelde onomwonden dat er vier kandidaten waren om Erhard op te volgen als bondskanselier; de kranten berichtten daar al enige tijd uitvoerig over. 'Iedereen weet, waar het om gaat', meende Kohl. Zijn voorstel – in aanwezigheid van Erhard! – dat de CDU/CSU-fractie zou stemmen over deze vier kandidaten werd aanvaard. Het betrof fractievoorzitter Barzel, Bondsdagvoorzitter Gerstenmaier, minister van Buitenlandse Zaken Schröder en – de enige outsider in de nationale politiek – de minister-president van Baden-Württemberg, Kurt Georg Kiesinger. Twee dagen later volgde de stemming in de CDU/CSU-fractie. Gerstenmaier trok zich terug. In de derde ronde verkreeg Kiesinger 137 van de 244 stemmen: als relatieve buitenstaander bleek hij de minste vijanden in de fractie te hebben. Kiesinger zou namens CDU/CSU de coalitieonderhandelingen gaan aanvoeren.<sup>158</sup>

Nu de interne problemen bij de CDU/CSU opgelost waren, kwamen de onderhandelingen pas goed op gang. Elk van de drie partijen hield nog steeds beide opties open om deel te nemen aan een coalitieregering. Daarnaast was er – in elk geval in theorie – de mogelijkheid om vervroegde verkiezingen uit te schrijven, al was dat nog nooit gebeurd: de cyclus van vier jaar vanaf 1949, met steeds nieuwe verkiezingen in september, was nog nooit doorbroken. Op 8 november had de SPD weliswaar in de Bondsdag openlijk om nieuwe verkiezingen gevraagd, maar CDU/CSU en FDP maakten toen meteen duidelijk dat ze dat pertinent niet wilden (hun electorale perspectief was weinig florissant), zodat daarvoor geen meerderheid was. De FDP had in dat debat betoogd dat de SPD met de eis van nieuwe verkiezingen weigerde kleur te bekennen. Namens de CDU/CSU-fractie stelde Barzel dat de Bondsdag voor vier jaar gekozen was en moest laten zien dat zij alle problemen kon oplossen met de haar ten dienste staande middelen.<sup>159</sup>

Alle partijen hadden er verder belang bij om de uitslag van de verkiezingen in Beieren op 20 november af te wachten. De SPD ging in op een verzoek van de FDP daartoe. De partijleiders beperkten zich tot die tijd daarom tot programmatische sonderingen met de beide anderen. In Beieren behield de CSU tegen de verwachtingen in haar absolute meerderheid. De NPD wist de kiesdrempel te behalen, maar de FDP niet. Dat die partij uit de *Landtag* van Beieren verdween, deed haar kansen op regeringsdeelname in Bonn slinken. Nog steeds was elk van de drie coalities mogelijk, maar de FDP verkleinde haar kansen verder: op 22 november zegde de delegatie van die partij in een sonderingsgesprek met de SPD toe om de omstreden begroting voor 1967 te verwerpen in de begrotingscommissie van de Bondsdag. Twee dagen later stemde de FDP er echter samen met CDU/CSU juist mee in de begroting voor plenaire behan-

deling door te geleiden. Na CDU/CSU ging nu ook de SPD twijfelen aan de betrouwbaarheid van de FDP.<sup>160</sup>

Op 25 november liepen de besprekingen van FDP met CDU/CSU enerzijds en SPD anderzijds dood. Tussen de eersten gebeurde dat omdat de FDP belastingverhoging bleef afwijzen; tussen de laatsten vooral omdat de meerderheid te klein was. Brandt vond die gok te groot, hoewel hij gematigd positief was over de gesprekken met de FDP tot dan toe, vooral over de Duitslandpolitiek. Alleen de gesprekken tussen CDU/CSU en SPD werden nog voortgezet. 26 november werd een bepalende dag voor de grote coalitie. 's Ochtends keerden vertegenwoordigers van de SPD-basis zich tijdens een geheime spoedvergadering tegen Brandt en de partijleiding, die een grote coalitie wilden. 's Middags overlegden de partijtoppen van SPD en CDU/CSU. Daarin deed de SPD concessies ten aanzien van het financieel-economisch beleid, en CDU/CSU ten aanzien van het buitenlandbeleid. De SPD ging in dit gesprek ook akkoord met de voorwaarde van de christendemocraten dat er een nieuw kiesstelsel moest komen, dat tot een tweepartijstelsel zou leiden. Ze spraken tot slot af dat er geen coalitieakkoord zou komen: kennelijk gold daarbij als doorslaggevend argument dat grote coalities in Oostenrijk hadden geleid tot een vergaande machteloosheid van het parlement. In plaats daarvan spraken ze af dat er frequent (en geïnstitutionaliseerd) overleg binnen de coalitie zou komen in de vorm van een zogeheten *Koalitionsausschuss*. Strauss weigerde in deze bespreking in te gaan op het verzoek van de SPD om afstand te nemen van zijn gedrag in de *Spiegel*-affaire. Beide partijen wilden de grote coalitie echter niet laten mislukken op personenkwesties.

's Avonds debatteerde de SPD-fractie tien uur lang over de coalitievraag, tot vier uur de volgende morgen. Lange tijd leken voor- en tegenstanders van een grote coalitie elkaar in evenwicht te houden. Het belangrijkste argument van de tegenstanders was juist van personele aard: Kiesinger niet als bondskanselier en Strauss niet terug in het kabinet. De fractieleiding (fungerend voorzitter Helmut Schmidt en Wehner) wierp, met een beroep op het reglement van orde van de fractie, echter tegen dat het nu niet ging om personenkwesties maar om de principiële vraag over deelname aan de grote coalitie. Die vraag was intussen feitelijk al beantwoord door Brandt: deze verliet de fractievergadering om in Tagesschau aan te kondigen dat de SPD-onderhandelaars een grote coalitie wilden. Hij dacht dat de fractie daarmee zou instemmen. Daarmee stelde Brandt de fractie effectief voor een voldongen feit. 's Nachts ging naar schatting 60 à 65% van de fractieleden er inderdaad mee akkoord om de onderhandelingen met CDU/CSU af te ronden.<sup>161</sup>

Op 1 december waren deze afgerond en werd Kiesinger gekozen; Strauss kwam op Financiën. De SPD slikte haar aanzienlijke twijfels over Kiesinger in,

al stemden minstens 104 leden van de coalitiefracties niet op hem. De buitenwereld vernam pas in de regeringsverklaring (op 13 december) over de plannen van de nieuwe coalitie. Stüwe geeft daarvoor als verklaring dat de SPD op 12 november een achttal 'opgaven voor de nieuwe regering' had geformuleerd. De CDU/CSU had echter bewust afgezien van het vastleggen van programmatiesche punten, in de hoop zo de kans te minimaliseren op een coalitie waar zijzelf geen deel van uitmaakte. Dat had volgens Stüwe tot gevolg dat de punten van de SPD domineerden in de regeringsverklaring.<sup>162</sup>

De SPD eiste Buitenlandse Zaken op, dat de CDU daarmee voor het eerst uit handen moest geven. Brandt werd daar minister en plaatsvervangend bondskanselier, maar merkte al snel dat de door hem voorgenomen toenadering tot de Oostbloklanden niet goed mogelijk was met een bondskanselier die daar fundamenteel anders over dacht: 'Toenadering tot het Oosten betekende [voor Kiesinger] verzwakking van de Bondsrepubliek', zo bleef de lijn van CDU/CSU.<sup>163</sup>

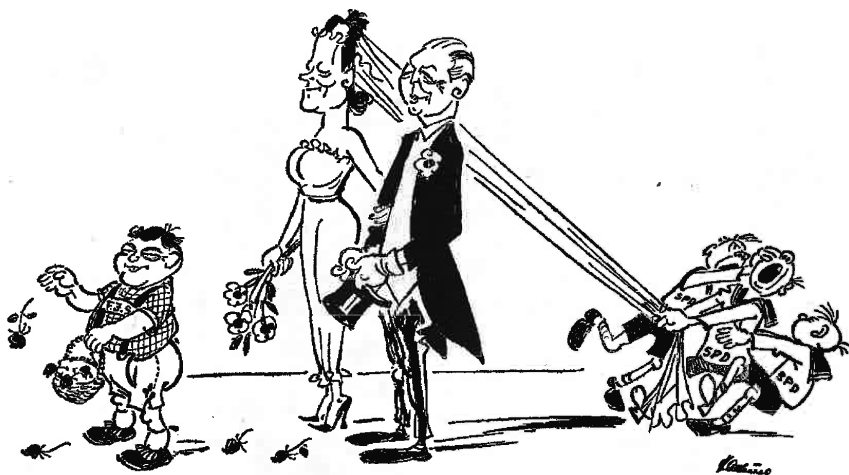
Het 'plaatje' zag er als volgt uit:

	Zetels Bonds- Dag	Sociaal- economisch	Buitenland	Binnenland	Ruimtelijk	Sociaal- cultureel
CDU	196	Werkge- legenheid en Sociale Zaken; We- deropbouw	Defensie	BiZa; <i>Vertriebenen-</i> zaken		Familie- en jeugdzaken; Weten- schappelijk Onderzoek
CSU	49	Financiën			Voedsel- voorziening, Land- en Bosbouw; Post en Telecommu- nicatie	
SPD	202	EZ	Buitenland- se Zaken (plv. BK); Duits-Duit- se vraag- stukken; Ontwikke- lingssamen- werking	Justitie; <i>Bundesrat-</i> zaken	Verkeer; Volkshuis- vesting en Stedenbouw	Volks- gezondheid

Tabel 13 Verdeling van de ministersposten over de partijen, 1 december 1966-1969

Aan de portefeuilleverdeling viel vooral op dat de SPD, in deze eerste naoorlogse coalitie waaraan zij deelnam, meteen een goede verdeling over de vijf hoofd-beleidsgebieden wist te bereiken, al was haar natuurlijke voorkeur voor Werk-gelegenheid en Sociale Zaken niet gehonoreerd en kreeg ze in plaats daarvan Economische Zaken.<sup>164</sup>

Dankzij de grote coalitie kon ook Franz Josef Strauss weer minister worden. De SPD bleef ambivalent over deze eerste regeringsverantwoordelijkheid op nationaal niveau. Zoals de tekenaar van *Die Welt* het uitdrukte:



*Als Vermählte grüßen ...*

Görtemaker noemt de nieuwe coalitie een 'kabinet van tegenstellingen'. Die kwamen het meest tot uitdrukking in het contrast tussen de nieuwe bondskanselier en de minister van Buitenlandse Zaken. 'Daar zat de oude nazi Kiesinger dan naast de emigrant Brandt', zo verzuchtte Brandts naaste adviseur Egon Bahr in terugblik. Waar Brandt in 1933 gevlucht was voor het naziregime was Kiesinger in dat jaar juist lid geworden van de NSDAP. Na de putsch van Röhm in 1934 had hij de ware aard van het regime echter onderkend en was slapend lid geworden, tot hij (gedwongen) de persafdeling van het ministerie van Buitenlandse Zaken was gaan leiden. Görtemaker noemt Kiesinger daarom een meeloper of gelegenhedenazi, zoals die er zoveel waren. Het had zijn politieke loopbaan na de oorlog – eerst in de Bondsdag en daarna als minister-president van Baden-Württemberg – niet in de weg gestaan.<sup>165</sup>

Nu Kiesinger bondskanselier werd, zou zijn verleden hem echter enigszins achtervolgen. Dat werd zelfs wereldnieuws op 7 november 1968, toen de bondskanse-



lier op een CDU-partijcongres in West-Berlijn was. De woordelijke verslaglegging daarvan vermeldt op enig moment droogjes: 'Een jonge vrouw komt de zaal binnen, loopt naar de bestuurstafel, en slaat de bondskanselier. Bij de bestuurstafel ontstaat grote commotie, de vrouw wordt de zaal uitgevoerd.' De jonge vrouw in kwestie was Beate Klarsfeld, een Frans-Duitse verslaggeefster, die op haar geheel eigen fanatieke wijze mensen ter verantwoording wilde roepen voor hun oorlogsverleden. Ze had 'nazi, nazi!' tegen Kiesinger geroepen, terwijl ze hem de oorvijs gaf. Nog in 2012 werd zij door *Die Linke* naar voren geschoven als kandidaat voor het bondspresidentschap, maar zij legde het af tegen Joachim Gauck.<sup>166</sup>

In het kabinet van Kiesinger werd Wehner minister van Duits-Duitse vraagstukken. Als fractievoorzitter had hij de toetreding van de SPD tot de regering jarenlang grondig voorbereid. De rauwe ex-communist Wehner ontwikkelde zich tot de woordvoerder van zijn partij in het kabinet: hij kreeg een opvallend goede verstandhouding met Kiesinger, waar die tussen Kiesinger en Brandt juist afstandelijk en formeel bleef. Fractievoorzitter werd Helmut Schmidt, die de vrees in de SPD-fractie over de de *Richtlinienkompetenz* van Kiesinger als volgt beantwoordde: 'er *zijn* geen richtlijnen tegen Brandt en Wehner'. Daarin past ook dat Kiesinger in deze periode werd aangeduid als de 'wandelende *Vermittlungsausschuss*'. Het periodieke coalitieoverleg kreeg in deze periode de geïnstitutionaliseerde vorm van de *Kressbronner Kreis*, genoemd naar het vakantieoord van de bondskanselier aan het Bodensee.<sup>167</sup>

Hoe relatief programmatische afspraken in deze coalitie waren, blijkt uit het feit dat juist het belangrijkste punt dat de CDU/CSU in de regeringsverklaring had weten te krijgen, niet gerealiseerd werd. Het betrof de op 26 november overeengekomen herziening van het kiesstelsel, gericht op een tweepartijensstelsel. Kiesinger zei daarover in de regeringsverklaring nog vol goede moed: 'Er komt in deze periode een nieuw kiesstelsel, dat voor de Bondsdagverkiezingen na 1969 duidelijke meerderheden mogelijk maakt. Dat dwingt institutioneel tot een einde van coalitie; coalitievorming is dan überhaupt niet meer nodig.' Dit voornemen leidde ook nu weer tot veel discussie. Nadat uit kiezersonderzoek was gebleken dat de SPD in een tweepartijensstelsel de kleinste partij van de twee zou zijn, sprak in maart 1968 een SPD-partijdag zich uit voor het verschuiven van een besluit over dit nieuwe kiesstelsel naar 1970. Wehner wekte niet de indruk dat heel erg te vinden. Noch voor 1969, noch daarna zou de door de CDU sinds zo lang voorgestane wijziging van het kiesstelsel er komen.<sup>168</sup>

### **Intermezzo: de seismografische werking van de bondspresidentsverkiezing**

De bondspresident heeft bij de coalitievorming geen werkelijke politieke macht: die krijgt hij pas als het de Bondsdag niet lukt om in drie rondes een



bondskanselier te kiezen. Het omgekeerde – dat de keuze van de bondspresident iets zegt over de komende coalitievorming – kan echter wel degelijk het geval zijn. Görtemaker noemt dat de seismografische werking van het bondspresidentschap. Die deed zich overigens niet iedere keer voor dat de bondspresident door de *Bundesversammlung* gekozen moest worden, maar wel met enige regelmaat. Dat Adenauer al meteen in 1949 het bondspresidentschap aan de FDP liet toevallen, was een vooraankondiging van de toetreding van die partij tot de coalitie. Toen Adenauer in 1959 zelf enige tijd overwoog zich kandidaat te stellen voor het bondspresidentschap, maar daar vervolgens weer van afzag, luidde dat zijn neergang als bondskanselier in.

Ook in 1964 was de strijd om het bondskanselierschap betekenisvol. De zittende bondspresident Lübke was toen herkiesbaar, maar coalitiepartner FDP kwam met een eigen kandidaat, Ewald Bucher. Dat Lübke zich in de vijf jaar daarvoor ontpopt had als voorstander van een grote coalitie, baarde Adenauer (toen nog steeds partijvoorzitter) grote zorgen. Fractievoorzitter Von Brentano, die hij om raad vroeg, schreef hem echter 'dat we met elke andere kandidaat de verkiezing [zullen] verliezen'. De SPD voelde de aarzeling bij CDU/CSU goed aan: die partij zag er vanaf een eigen kandidaat te stellen. Doordat Wehner zijn partij achter de herverkiezing van Lübke had weten te scharen, dwong hij ook CDU/CSU om aan Lübke vast te houden. Deze droeg zijn steentje bij aan de neergang van Erhard, waarna de door hem vurig gewenste grote coalitie er eind 1966 kwam.<sup>169</sup>

De *Berliner Morgenpost* illustreerde deze ad hoc-coalitie van CDU/CSU en SPD in 1964 zo:

## Die Große Koalition



*Brüder, in eins nun die Hände*

Doordat de Grondwet ook al vanaf 1949 bepaalde dat een bondspresident voor vijf jaar gekozen wordt en slechts éénmaal herkiesbaar is (art. 54, lid 2), was al lang tevoren duidelijk dat de strijd om het bondspresidentschap in het verkiezingsjaar 1969 geheel open zou liggen: de grote coalitie zat haar tijd uit tot de verkiezingen in september van dat jaar.

Sinds 1961 gold voor de Bondsdag dat twee van de drie partijen nodig waren om een coalitie te kunnen vormen. Zo konden twee partijen ook een ad hoc-coalitie sluiten in de *Bundesversammlung* om daar een bondspresident te kiezen. Op 5 maart 1969 kwamen de 1036 leden van dit gremium (de 518 leden van de Bondsdag en 518 naar evenredigheid afkomstige leden uit de parlementen van de *Länder*) daartoe bijeen in de Ostpreussenhalle in West-Berlijn.

Nadat de Bondsrepubliek de eerste tien jaar van haar bestaan een liberaal als bondspresident had gehad en daarna tien jaar een christendemocraat, vond de SPD het nu tijd worden een kansrijke kandidaat naar voren te schuiven. De CDU/CSU kwam met Gerhard Schröder, inmiddels minister van Defensie. Dat de FDP, bij monde van haar nieuwe voorzitter Walter Scheel, liet weten niet op Schröder te zullen stemmen, nam de CDU/CSU niet serieus.

De SPD kwam al in een vroeg stadium met Gustav Heinemann die in 1949 onder Adenauer voor de CDU het ministerschap van Binnenlandse Zaken had gecombineerd met het voorzitterschap van de Evangelische Synode (de CDU had toen een protestantse minister nodig om het plaatje compleet te maken). Al in 1950 echter was hij afgetreden omdat hij geen medeverantwoordelijkheid wilde dragen voor Adenauers geheime pogingen tot herbewapening van de Bondsrepubliek. Heinemann vond principieel dat de neutraliteit tussen West- en Oost-Duitsland bewaard moest blijven om de Duitse hereniging niet verder te bemoeilijken. Later was hij toegetreden tot de SPD en had als minister van Justitie in de grote coalitie belangrijke hervormingen met een ethische dimensie doorgevoerd in het strafrecht. Zo had hij het huwelijksrecht en de strafbaarheid van homoseksueliteit (het beruchte Duitse artikel 175) geliberaliseerd. Hij was daardoor ook populair bij de oppositionele FDP en gold als de sociaalliberale kandidaat bij uitstek. Zo namen de ministers van Defensie en Justitie het tegen elkaar op.

Schröder kon rekenen op de stemmen van de CDU/CSU en ook op die (uit de parlementen van de *Länder* afkomstige) van de NPD: samen waren dat 504 van de 1036 gedelegeerden uit de *Bundesversammlung*. Voor een absolute meerderheid waren er 519 stemmen nodig, en daarom hoopte Schröder op enige steun van de FDP-gedelegeerden. Dat een uitgesproken sociaalliberaal als Walter Scheel in 1968 het partijvoorzitterschap van Erich Mende had overgenomen, wilde nog niet zeggen dat de conservatief-liberale stroming daar niet nog sterk genoeg voor kon zijn. De stemming was immers geheim. Heinemann

kon rekenen op de 449 stemmen vanuit de SPD. Alles hing dus af van de 83 FDP-stemmen (de 49 leden van de Bondsdag en 34 uit de *Länder*).

In de eerste ronde verkreeg Heinemann 514 stemmen, tegen 501 voor Schröder; er waren toch nog 13 afwezigen, alsmede 5 onthoudingen en 3 ongeldige stemmen. Omdat de absolute meerderheid (519) niet behaald werd, was een tweede ronde nodig. Daarin behaalde Heinemann 511 stemmen tegen 507 voor Schröder, bij 5 onthoudingen. Omdat Heinemann drie stemmen minder en Schröder juist zes stemmen meer had gekregen dan in de eerste ronde, kreeg de CDU/CSU weer enige hoop. FDP'ers die ervan verdacht werden op Schröder gestemd te hebben, werden daarop aangesproken en lieten de partijleiding daarna beschroomd zien wat ze op hun stembriefje hadden ingevuld.

In de derde ronde – voor het eerst sinds 1949 nodig bij de verkiezing van een bondspresident – volstond een relatieve meerderheid (artikel 54, lid 6). Daarin behaalde Heinemann 512 stemmen, tegen Schröder 506. Dat betekende dat Heinemann nipt was verkozen. De FDP had daarmee aan de SPD bewezen te kunnen 'leveren'. Binnen de SPD was het overigens nog geen uitgemaakte zaak dat hier een voorafschaduwning van de nieuwe coalitie aan het werk geweest was. Wehner en Schmidt koesterden bijvoorbeeld nog veel wantrouwen tegen de liberalen.

Hiervoor en hierna werkte de 'seismograaf' van de verkiezing van een bondspresident voor de coalitievorming nooit meer zo sterk als in 1969. Dat bondskanselier Kiesinger het als een bedrijfsongeval zag, deed er niet aan af dat 'zijn' kandidaat niet was gekozen. Op 3 mei 1969 ontmoetten de partijvoorzitters Brandt (die intussen ook nog plaatsvervangend bondskanselier was in een coalitie met de CDU/CSU!) en Scheel elkaar in het geheim bij een etentje, tijdens welke ze afspraken na de verkiezingen van september een coalitie te zullen vormen als de uitslag dat toeliet.<sup>170</sup>

### **De coalitievorming van 1969: *Mehr Demokratie wagen***

De FDP had in 1969 grote moeite met het uitspreken van een coalitievoorkeur voorafgaand aan de verkiezingen. De reden was dezelfde als in 1957 en in 1961: de partij moest dat doen vanuit de oppositie. Vanuit een zittende coalitie is het nu eenmaal gemakkelijker om een voorkeur voor voortzetting ervan uit te spreken.<sup>171</sup>

Uiteindelijk sprak partijvoorzitter Scheel zich pas enkele dagen voor de verkiezingen, in het grote televisiedebat met de andere drie partijleiders, ronduit uit voor een coalitie met de SPD. Dat vond zijn oorzaak in de traditionele vleugelstrijd tussen conservatief-liberalen en sociaalliberalen. Arnulf Baring, die het mooie boek *Machtwechsel* over de sociaalliberale periode schreef, noemde deze keuze riskant: een traditioneel in de FDP sterk vertegenwoordigde kie-

zersgroep, die van de kleine ondernemers, werd erdoor naar de CDU/CSU gejaagd, terwijl nieuwe kiezersgroepen van bijvoorbeeld academici er juist door naar de SPD werden gedreven, omdat voor hen de keus van Scheel voor een sociaalliberale coalitie nogal laat en lauwtjes leek te komen.<sup>172</sup>

Omdat CDU/CSU en SPD zich niet uitspraken over de door hen gewenste coalitie, was op zichzelf elk van de drie combinaties weer mogelijk na de verkiezingen. Veel hing af van de vraag of SPD en FDP nu wel een voldoende ruime meerderheid zouden behalen.

De verkiezingsavond van 28 september 1969 werd een politieke thriller. Dat de FDP de grote verliezer was, was al meteen duidelijk. Met dertig zetels boekte de partij haar slechtste verkiezingsresultaat tot dan toe (de partij zou dit diepterecord pas in 2013 verbreken), en Scheel gaf ook al vroeg op de avond toe dat hij de grote verliezer was. Kiesinger hoopte zijn bondskanselierschap te kunnen voortzetten, en het eerste deel van de avond had hij daartoe ook reden. De ZDF berichtte na het sluiten van de stembussen dat SPD en FDP zes zetels groter waren dan CDU/CSU: dat was evenveel als in 1965, en dat vond de SPD bij de tussentijdse coalitievorming in 1966 te weinig. De ARD zag zelfs procentueel een nipte absolute meerderheid voor CDU/CSU en in zetels precies een evenwicht. Kiesinger blaakte van zelfvertrouwen. Vanuit de Verenigde Staten belde president Nixon al om hem te feliciteren. De bondskanselier liet zich verleiden tot het statement dat een SPD/FDP-coalitie weliswaar rekenkundig, maar politiek niet mogelijk was. Partijgenoten telefoneerden al druk met FDP'ers over de komende coalitievorming. Nog om 23.25 uur verkondigde Kiesinger tevreden aan zijn gehoor in Palais Schaumburg in Bonn, waar sinds 1949 de bondskanselier zetelde: 'Scheel gaat aftreden, zeg ik jullie.'<sup>173</sup>

Willy Brandt gold voor diegenen die hem goed kenden niet alleen als nuchter, maar ook als altijd heel behoedzaam, zelfs op het besluiteloze af. Juist op deze verkiezingsavond liet hij die houding echter varen. Waarschijnlijk realiseerde hij zich dat, als hij nu de sprong naar het bondskanselierschap niet zou wagen, zijn politieke loopbaan weleens voorbij zou kunnen zijn. Hij was immers in 1961 en 1965 al tevergeefs de kandidaat-bondskanselier van de SPD geweest en al sinds 1964 partijvoorzitter. Hoe verder de avond vorderde, hoe gunstiger het beeld werd voor de sociaaldemocraten. Zo won Alex Möller, die minister van Financiën zou worden, een *Direktmandat* (dus de meeste *Erststimmen*) in zijn kiesdistrict Heidelberg, wat de SPD daar nog nooit eerder was gelukt. In het belangrijkste *Land* Noordrijn-Westfalen regeerde bovendien al drie jaar een sociaalliberale coalitie: minister-president Kühn zette zich energiek in om zijn partij ook op het niveau van de Bondsrepubliek de keus voor de FDP te laten maken.

Na een aantal gesprekken met partijgenoten belde Brandt met Scheel. Die

was al gedeprimeerd naar huis gegaan. Op Brandts vraag of hij kon zeggen dat hij een sociaalliberale coalitie wilde vormen, antwoordde Scheel zonder enig enthousiasme: 'Ja, doe dat maar.' Daarop besloot Brandt de sprong te wagen, hoewel de meerderheid voor SPD en FDP nog steeds niet duidelijk was (op dat moment bedroeg die acht). Vijf minuten nadat Kiesinger in kleine kring het aftreden van Scheel voorspeld had, ontspan zich bij de ZDF het volgende vraaggesprek:

Brandt: Ik heb de FDP laten weten dat wij bereid zijn gesprekken met hen te voeren. Die stap zetten wij nu. Over de rest praten we morgen.

Vraag: De bondskanselier heeft daarnet gezegd, dat hij bij deze uitslag een SPD/FDP-coalitie politiek niet voor mogelijk houdt, niet getalsmatig, maar politiek. Dat ziet u dus anders?

Brandt: Ja, dat zie ik anders.<sup>174</sup>

De CDU/CSU behaalde met 242 zetels op zichzelf een goed verkiezingsresultaat (slechts drie zetels verlies). De SPD behaalde met 224 zetels echter het beste resultaat uit haar geschiedenis tot dan toe. De FDP behaalde er uiteindelijk 30, een verlies van 19. Er waren geen *Überhangmandate* te vergeven.

Waar een paar dagen eerder Scheel binnen de FDP zijn nek had uitgestoken voor een sociaalliberale coalitie, deed Brandt binnen zijn partij hetzelfde op de verkiezingsavond. De twee belangrijkste SPD-voormannen na Brandt, Herbert Wehner en Helmut Schmidt, geloofden geen van beiden echt in de sociaalliberale coalitie, maar nu Brandt zich daar zo openlijk voor had uitgesproken, besloten zij zich voorlopig maar te schikken.

De Duitse Grondwet schrijft niets voor over de vraag wie na verkiezingen bij de vorming van een coalitie het eerst aan zet is. Tot dan toe was dat steeds CDU/CSU als grootste beoogde coalitiepartij; dat was nu dus echter de SPD. Gebruikelijk is verder dat de partijleiders de bondspresident op de hoogte houden. Na deze verkiezingsnacht kwamen er weer simultaan besprekingen over meerdere coalities op gang. De verkiezing van de bondskanselier is in de Duitse situatie dan het moment waarop moet blijken of een bondskanselier een meerderheid van de Bondsdag achter zich krijgt, waarna deze de door hem voorgestane coalitie daadwerkelijk kan vormen.

Al meteen de ochtend na de verkiezingen betoonde bondspresident Heinemann zich tegenover Brandt een warm voorstander van de coalitie van SPD en FDP; hij moedigde hem zelfs ronduit aan die te vormen ('*Willy, ran, mach's!*'). Kiesinger schatte in dat er in de FDP genoeg tegenstanders zouden zijn van een sociaalliberale coalitie, om te verhinderen dat Brandt tot bondskanselier gekozen zou worden. Dat moest dus eerst afgewacht worden.<sup>175</sup>

Op dinsdagavond 30 september ontving Kiesinger FDP-voorzitter Scheel en deed hem een coalitieaanbod. De CDU/CSU zag af van de vorming van een grote coalitie, en de discussie over het meerderheidskiesrecht zou niet heropend worden. Kiesinger zou de FDP zes (!) ministersposten hebben aangeboden en aan Scheel zelf het ministerschap van Buitenlandse Zaken en het plaatsvervangend bondskanselierschap. Dat lokte felle kritiek uit in de eigen gelederen van de bondskanselier, waar aan Scheel het ministerschap van Buitenlandse Zaken niet werd toevertrouwd. Op zichzelf had Scheel daar inderdaad tot dat moment weinig verstand van.

Op 3 oktober schreef Kiesinger aan Scheel, 'omdat mijn aanbod uit bepaalde kringen beoordeeld werd als niet serieus', dat op de belangrijke gebieden 'grondig overleg' nodig was tussen CDU/CSU en FDP. Dat hij over de portefeuilleverdeling nu ineens niet meer repte, en de brief nogal vaag was over het te voeren programma, was niet bevorderlijk voor het vertrouwen van de FDP in deze constructie, waar de partij zich van oudsher toch al gekleineerd voelde door de CDU/CSU. Kiesinger veronderstelde dat hij tijd nodig had om de FDP tot inschikkelijkheid te bewegen. Toen de FDP nog dezelfde dag koos voor de SPD ontstak de bondskanselier in razernij. Hij maakte vervolgens de fout dat ook duidelijk te laten blijken. In 1970 stonden in vijf *Länder* verkiezingen op het programma, en zijn partij zou proberen daarbij de FDP, 'die nu de sleutelrol in de Bondsrepubliek aan het vervullen is, herauszukatapultieren', aldus Kiesinger op 5 oktober in een interview. Met die rancuneuze houding was de relatie tussen CDU/CSU en FDP voor een lange reeks van jaren verstoord, ten voordele van de SPD.<sup>176</sup>

SPD en FDP werden het intussen in een paar dagen eens over de portefeuilleverdeling. De FDP kreeg departementen toebedeeld die de partij door CDU/CSU nooit gegund waren: Brandt had Buitenlandse Zaken al eerder aan Scheel beloofd. SPD en FDP zaten op dezelfde lijn wat betreft de toenadering tot de landen van het Oostblok, inclusief de DDR. Brandt kon, na drie jaar ministerschap van Buitenlandse Zaken, nu eindelijk de door hem voorgestane *Ostpolitik* gaan ontplooiën. Op Binnenlandse Zaken kwam Hans-Dietrich Genscher. Die vertelde nadien graag en vaak dat de politiek in twee gebieden uiteenviel, Buitenlandse en Binnenlandse Zaken –, en beide kreeg de FDP nu!

De Beierse Josef Ertl, een scherp criticaster van Scheel uit de conservatief-liberale hoek van de FDP, zag met het ministerschap (op Voedselvoorziening, Land- en Bosbouw) een jongensdroom in vervulling gaan en werd sindsdien een vurig pleitbezorger van de sociaalliberale coalitie. Scheel kreeg enige kritiek omdat de FDP (voor het eerst) geen post in de sociaaleconomische hoek had. Zijn verdediging was dat de SPD voor Financiën en Economische Zaken te zware kandidaten had om die te passeren. Dat de FDP evenmin vertegen-



woordigd zou zijn in de sociaal-culturele hoek leek Scheel een zegen, omdat juist daar de verdeeldheid tussen conservatief-liberalen en sociaalliberalen zou kunnen opspelen.<sup>177</sup>

Het plaatje kwam er daarmee als volgt uit te zien:

	Zetels Bondsdag	Sociaal- economisch	Buitenland	Binnenland	Ruimtelijk	Sociaal- cultureel
SPD	224	Financiën; Economi- sche Zaken (vanaf mei 1971 één minister voor deze twee posten); Werkge- legenheid en Sociale Zaken	Defensie; Duits-Duitse betrekkingen; Ontwikkelings- samenwerking	Justitie; Bijzondere Opgaven (Chef BKA)	Verkeer, Post en Telecom- municatie; Steden- bouw en Volkshuis- vesting	Jeugd, Gezin en Volksge- zondheid; Onderwijs en Weten- schap <sup>178</sup>
FDP	30		Buitenlandse Zaken (plv. BK)	BiZa	Voedsel voor- ziening, Land- en Bosbouw	

Tabel 14    Verdeling van de ministersposten over de partijen, 1969-1972

Aan deze portefeuillevverdeling valt vooral op dat het aantal ministersposten aan het begin van de rit flink was afgenomen: van twintig naar vijftien (exclusief de bondskanselier). De ministersposten voor Wederopbouw, *Vertriebenen*-zaken en *Bundesrat*-zaken werden geschrapt, andere departementen werden samen-gevoegd.

Het ministerschap van Financiën werd op wel heel bijzondere wijze vervuld in deze periode: tweemaal trad de minister op dat departement af en tweemaal leidde dat tot een verkleining van het kabinet. De redenen voor het aftreden wa-  
ren opvallend vergelijkbaar: onvoldoende steun in het kabinet (óók van Brandt) voor solide overheidsfinanciën. Na het aftreden in mei 1971 van Alex Möller nam de minister van Economische Zaken, Karl Schiller, Financiën erbij: zo ontstond een ‘superminister’. Toen in juli 1972 vervolgens Schiller aftrad, werd Helmut Schmidt de nieuwe ‘superminister’. Hij kwam van Defensie, waarnaar de minister van Verkeer doorschoof; de minister van Stedenbouw en Volkshuis-vesting nam die post erbij.



In de binnenlandse en buitenlandse politiek bestond in grote lijnen overeenstemming tussen de SPD en FDP, al werd die ook nu weer niet vastgelegd in een formeel programma. De redenen daarvoor worden, wederom, niet helemaal duidelijk. Op 3 oktober spraken SPD en FDP weliswaar over een *Koalitionspapier*, maar dat had geen officiële status en werd niet gepubliceerd. Het had ook een nogal globaal karakter.<sup>179</sup> Over de portefeuillevverdeling was toen al overeenstemming bereikt, en die vormde het voornaamste strijdpunt. Baring schrijft zelfs: 'En het programma van de sociaalliberale coalitie? Ach ja, het programma. Geen probleem. Het was niet moeilijk om bij het *Koalitionspapier* op een informele manier mooie formuleringen te vinden bij wenselijke plannen van goedwillende mensen.'<sup>180</sup>

Ook in 1969 was de regeringsverklaring het moment waarop de nieuwe coalitie de plannen presenteerde. Dat gebeurde mede op verzoek van Brandt, die hechtte aan die functie van de regeringsverklaring. Het gevolg was natuurlijk wel dat SPD en FDP lang door onderhandelden over de tekst. '*Mehr demokratie wagen*' zou het bekendste, door Brandt op 28 oktober uitgesproken, voornemen van de nieuwe coalitie worden. Baring schreef dat er over Bonn een nieuw elan neerdaalde, omdat voor het eerst sinds het ontstaan van de Bondsrepubliek een regering zonder christendemocraten werd gevormd. Daarop lijkt ook het tempo te wijzen waarin deze coalitievorming zich voltrok: al 24 dagen na de verkiezingen kon de bondskanselier gekozen worden. Dat is nog steeds een record (al is het geëvenaard in 1983).<sup>181</sup>

Het belang van de verkiezing van de bondskanselier op 21 oktober werd geïllustreerd door de straffe discipline. Fractievoorzitter was bij de SPD toen nog net Helmut Schmidt (die minister van Defensie zou worden). Niemand mocht nog snel even naar huis heen en weer vliegen; wie door eigen schuld de stemming miste, zette zijn politieke loopbaan op het spel; wie ontbrak op een appèl in de ochtend van 21 oktober zou door een koerier worden opgehaald; en iedereen moest de fractievoorzitter laten weten waar men woonde en – letterlijk – 'in welk bed u slaapt'. CDU/CSU en FDP namen vergelijkbare maatregelen. Er ontbrak slechts één ernstig ziek (CDU-)lid.<sup>182</sup>

Brandt weigerde, net als zijn voorgangers, om de lijst van kabinetsleden bekend te maken voor zijn uitverkiezing; zo voorkwam hij dat teleurgestelde fractieleden wraak zouden nemen via hun stembriefje. Van de 495 stemmen verwierf Brandt er in de eerste stemronde 251 – genoeg om bondskanselier te worden. Als twee FDP-leden van de Bondsdag meer hun stem aan Brandt hadden onthouden, had Kiesinger mogelijk alsnog bondskanselier hebbenkunnen blijven van een coalitie van CDU/CSU en FDP. De Grondwet voorzag voor dat geval een nieuwe stemming binnen twee weken (artikel 63, lid 3): in die tussentijd zou Kiesinger in theorie alsnog een programma, een portefeuillevverdeling en een

kabinet kunnen uitwerken met de FDP. Nu kon echter de eerste sociaalliberale coalitie aan de slag.

### Intermezzo: via Grondwetsartikel 67 en 68 naar de vervroegde verkiezingen van 1972

Tot en met 1969 vonden verkiezingen voor de Bondsdag steeds plaats in een ijzeren ritme – een vaste cyclus, steeds van de dag van de constituerende Bondsdag tot het aflopen van de *Wahlperiode* exact vier jaar later. Zo stond in 1969 het kiezen van de zesde Bondsdag op het programma. De Grondwet voorzag wel in de mogelijkheid van tussentijdse wisseling van coalitie (bondskanselier) via artikel 67. De weg naar vervroegde verkiezingen loopt ofwel via dat artikel, of via artikel 68, dat de SPD in 1966 had aangeroepen en dat toen vooral diende om van Erhard af te komen. In 1972 zouden de beide artikelen echter ineens kort na elkaar worden aangewend op tamelijk spectaculaire wijze.

In artikel 67 is het (beroemde) *konstruktives Misstrauensvotum* vastgelegd. De politieke kern ervan wordt vermeld in lid 1: ‘de Bondsdag kan alleen het vertrouwen in de bondskanselier opzeggen, door bij meerderheid van het aantal leden een opvolger te kiezen’. Dit artikel voorziet in de situatie dat er een kandidaat-bondskanselier van een concurrerende coalitie klaarstaat. Als de daarvan beoogde bondskanselier een meerderheid van (het wettelijke, niet het aanwezige) aantal leden van de Bondsdag verwerft, *moet* de bondspresident diegene benoemen (nog steeds volgens lid 1 van artikel 67). Tussen de aankondiging en de stemming moet 48 uur liggen (lid 2).

In 1966 vond weliswaar een tussentijdse wisseling van coalitie plaats, maar die vond (uiteindelijk) plaats in overleg met scheidend bondskanselier Erhard. Hij vroeg – na een lange machtsstrijd – de bondspresident op 30 november 1966 om ontslag, waarna de Bondsdag de volgende dag Kiesinger tot zijn opvolger koos. Ook een tussentijdse wisseling van bondskanselier *zonder* wisseling van coalitie was al voorgekomen: op 15 oktober 1963 vond het feestelijke afscheid van Adenauer plaats, waarna de volgende dag Erhard gekozen werd.<sup>183</sup>

Vanaf het moment dat Brandt tot bondskanselier was gekozen, zinde de CDU/CSU-fractie onder aanvoering van Barzel op een *konstruktives Misstrauensvotum* om de in 1969 verloren macht terug te grijpen. Voor Barzel was de vraag wanneer dit aan de Bondsdag voorgelegd zou moeten worden onlosmakelijk verbonden met de *Ostpolitik* van de nieuwe bondskanselier – reden om daarbij wat uitvoeriger stil te staan.

De Grondwet van 1949 schreef in artikel 23 voor dat deze ook in het resterende deel van Duitsland (lees: de DDR) moest gaan gelden. In zijn regeringsverklaring pleitte Brandt voor toenadering tot de DDR. In de Handelingen van de Bondsdag staat dit als volgt vermeld: ‘Van erkenning van de DDR door de

Bondsregering kan geen sprake zijn. Ook wanneer er in Duitsland twee staten bestaan, zijn ze voor elkaar echter geen buitenland; hun onderlinge betrekkingen kunnen alleen maar een bijzonder karakter hebben [bijval bij de regeringspartijen; onrust bij CDU/CSU].<sup>184</sup>

Dat een aantredend bondskanselier de DDR alleen al noemde in de regeringsverklaring, was voor grote delen van CDU/CSU reden om zich faliekant te keren tegen de *Ostpolitik* zoals die hier begon. Vanuit de oppositie kon die fractie echter niet voorkomen dat de regering ging onderhandelen over de 'verandering door toenadering' die Brandt voorstond. Al op 19 maart 1970 bracht de laatstgenoemde, als eerste bondskanselier ooit, een officieel bezoek aan de DDR, waar hij in Erfurt gesprekken met de DDR-regering voerde. Tot veel concrete resultaten leidde zijn bezoek niet, maar alleen al het plaatsvinden ervan gold als historisch en sensationeel. Het DDR-regime probeerde Brandt af te schermen van de bevolking, maar gedurende één minuut liet Brandt zich vanuit een hotelraam aan de verzamelde menigte zien – en werd uitbundig toegejuicht.<sup>185</sup>

Onderhandelingen over een serie verdragen, gezamenlijk de 'Ostverträge' geheten, kwamen op gang. Als eerste werd in augustus 1970 een verdrag met de Sovjet-Unie gesloten. De beide landen kwamen daarin overeen af te zien van geweldgebruik. Soortgelijke verdragen kwamen er ook met de DDR en andere Oostbloklanden. Een belangrijk punt was de erkenning van de status quo van de territoriale grenzen. Pas daarmee bevestigde de regering van de Bondsrepubliek voor het eerst de facto (niet de jure) de Duits-Duitse-grens. De regering beloofde in dit verdrag tevens zich in te zetten voor het VN-lidmaatschap van zowel de Bondsrepubliek als de DDR, wat in 1973 gerealiseerd zou worden.

In december 1970 volgde al een verdrag met Polen. Toen pas bevestigde de Duitse regering ook de status quo dat de Oder-Neisse-grens de Poolse westgrens vormde (zoals de westerse geallieerden de facto op de Conferentie van Potsdam in juli/augustus 1945 hadden geaccepteerd). In het collectieve geheugen werd de dag van ondertekening tussen de West-Duitse en de Poolse regering gemarkeerd door de knieval die Brandt maakte na de kranslegging bij het monument voor de gevallen in het getto van Warschau.

Bij deze verdragen moest wel steeds een voorbehoud gemaakt worden; Berlijn was immers nog steeds verdeeld tussen de vier geallieerde mogendheden uit de oorlog. In september 1971 kwam daarover een moeizaam compromis tot stand in verdragsvorm, het zogeheten 'Viermächteabkommen'. Ook hier ging het vooral om de bevestiging van de (hier wel heel bijzondere) status quo: met name dat (West-)Berlijn geen *Land* van de Bondsrepubliek vormde en dus niet geregeerd werd door de Bondsrepubliek. De zenuwenoorlog om de stad behoorde daarmee niet meteen tot het verleden. Concreet betekende dit wel dat de *Bundesversammlung* (die elke vijf jaar de bondspresident koos) niet langer

– nogal demonstratief – in West-Berlijn bijeen zou komen, zoals gebeurd was vanaf 1954, maar voortaan in Bonn. Daar werd in 1989 voor het laatst een bondspresident gekozen: vanaf 1994 gebeurde dat weer in Berlijn. Dit *Viermächteabkommen* maakte vervolgens nadere afspraken mogelijk over bijvoorbeeld het transitverkeer van de Bondsrepubliek naar West-Berlijn. Voor zijn *Ostpolitik* ontving Brandt de Nobelprijs voor de Vrede: in december 1971 reisde hij af naar Oslo om die in ontvangst te nemen. Geen bondskanselier voor of na hem viel die eer ten deel.<sup>186</sup>

Na het overeengekomen *Viermächteabkommen* stond niets meer in de weg aan ratificatie van de verdragen door de Bondsdag. Dat stelde Barzel voor een groot dilemma. Hij ging ervan uit dat het voor de coalitie zeer riskant zou zijn om die ratificatie aan de Bondsdag voor te leggen zonder steun van de CDU/CSU-fractie, aangezien zich in de gelederen van de FDP en SPD dissidenten bevonden. Dan konden er twee dingen gebeuren, redeneerde Barzel. De eerste mogelijkheid was dat de coalitie een nipte meerderheid zou behalen. Dan werd de CDU/CSU, zodra zij weer zou gaan regeren, geconfronteerd met de voldongen feiten van deze verdragen. Zij was daar echter niet tevreden over en wilde verder onderhandelen met Warschau en Moskou.

De tweede mogelijkheid was dat er net voldoende uitvallers in de gelederen van de coalitie zouden zijn om de ratificatie met hulp van de CDU/CSU-fractie te doen stranden, maar dan zou de buitenlandpolitieke schade voor de Bondsrepubliek niet te overzien zijn en dat wilde Barzel ook weer niet op zijn geweten hebben. Dit afwegende wilde hij daarom de koers van de *Ostpolitik* corrigeren, en wel door een *konstruktives Misstrauensvotum* in te brengen vóór de afsluitende stemming over de verdragen. Daarmee stond hij onder tijdsdruk, want de Bondsdag begon in februari 1972 aan de behandeling van de ratificatie.

Vanaf het aantreden van de sociaalliberale coalitie kreeg Barzel steeds meer hoop dat hij Brandt zo zou kunnen opvolgen als bondskanselier. In oktober 1970 hadden al drie FDP-leden van de Bondsdag hun fractie verlaten, onder wie Scheels voorganger als partijvoorzitter Mende, mede uit onvrede over de *Ostpolitik*. De coalitie kon daarna nog slechts bogen op 251 van de 496 zetels in de Bondsdag. In januari 1972 verloor nota bene ook de SPD een afgevaardigde aan de CDU: Herbert Hupka. Deze had steun in *Vertriebenen*-kringen en was een verklaard tegenstander van de verdragen. Dat de SPD-fractie hem op dit punt al een tegenstem had gegund, bleek niet voldoende te zijn. Van nog eens twee FDP-leden in de Bondsdag was bekend dat deze zo kritisch waren over de sociaalliberale coalitie dat het een kwestie van tijd was voor ook zij die fractie zouden verlaten. Daarmee had Barzel al de helft van de Bondsdag achter zich voor een coalitie van CDU/CSU en FDP onder zijn leiding. Hij had er nog maar één nodig om de gok te wagen.

Die ene kreeg hij onverwacht in de schoot geworpen toen op 23 april 1972 nog een FDP'er, Wilhelm Helms, uit zijn fractie trad uit onvrede over de *Ostpolitik*, op de dag dat de CDU een absolute meerderheid behaalde bij verkiezingen voor de *Landtag* in Baden-Württemberg. Daarmee leek de sociaalliberale coalitie in één dag (!) de meerderheid in zowel Bondsdag als *Bundesrat* te verliezen, en zag Barzel zijn momentum. De volgende dag besloot hij de gok te wagen: op 27 april 1972 wilde hij verkozen worden tot de nieuwe bondskanselier. De voorzorgsmaatregelen van SPD-fractievoorzitter Wehner bestonden er deze keer uit 'zijn' Bondsdagleden op te roepen niet aan de stemming deel te nemen. Dat bleek een effectieve remedie te zijn tegen eventuele dissidenten. Vanuit de FDP-fractie nam alleen een klein aantal zekere tegenstanders van Barzel als bondskanselier aan de stemming deel.

Omgekeerd zorgde de CDU/CSU ervoor dat niemand bij de stemming ontbrak. Zo namen 260 van de 496 Bondsdagleden deel aan de (geheime) stemming. Barzel dacht de benodigde 249 stemmen te kunnen behalen. Het resultaat was zeer verrassend: bij drie blanco en tien tegenstemmen kozen 247 leden voor Barzel als bondskanselier, wat twee te weinig was. Brandt kon aanblijven. In de coalitie werd eerst verbluft maar al snel zeer uitgelaten gereageerd. Barzel schudde het hoofd toen de uitslag bekend werd: het was duidelijk dat twee van zijn eigen fractieleden niet op hem gestemd hadden.

De vraag wie deze twee waren, leidde nog jarenlang tot speculaties in Duitse media. In juni 1973 veroorzaakte (de toen inmiddels oud-)CDU-Bondsdaglid Julius Steiner opschudding met zijn verklaring dat hij blanco gestemd had in ruil voor 50.000 D-Mark die hij van SPD-fractiesecretaris Karl Wienand zou hebben gekregen. De Bondsdag stelde hiertoe een speciale onderzoekscommissie in, die in maart 1974 concludeerde dat de lezingen elkaar tegenspraken en er geen uitsluitel te geven was. In de jaren negentig bleek vervolgens dat de geheime dienst van de DDR, de Stasi, Steiner voor ditzelfde bedrag omgekocht had. Wie het tweede CDU-Bondsdaglid was dat niet op Barzel gestemd had, en waarom, is nooit achterhaald. Zoals Barzel zelf in zijn memoires verzuchtte: 'we zullen het wel nooit weten'.<sup>187</sup>

De enige manier waarop de CDU/CSU-fractie nu, na nieuw uitgebreid overleg met de coalitie, nog tot een (bijna) unaniem standpunt kon komen bij de ratificatie van de *Ostverträge*, bleek te zijn door zich van stemming te onthouden. Dat gebeurde dan ook bij de finale stemming in de Bondsdag op 17 mei 1972. De Bondsdag was voltallig. Vóór het verdrag met Moskou en dat met Warschau stemde exact de helft van de leden: 248. Verreweg het grootste deel van de CDU/CSU-fractie onthield zich inderdaad van stemming. Twee dagen later deed in de *Bundesrat* de bizarre situatie zich voor dat 20 leden voor ratificatie waren (de 'eigen' *Länder* van SPD en FDP) en 21 ertegen (de door CDU/

CSU geregeerde *Länder*). Op grond van artikel 78 van de Grondwet is een wet echter ook aangenomen als de *Bundesrat* besluit de *Vermittlungsausschuss* niet in te roepen. Op het verzoek daartoe van de burgemeester van Bremen (die het voorzitterschap vervulde) besloot de *Bundesrat* unaniem (zoals was afgesproken) om dat *niet* te doen. Alleen daardoor waren de verdragen toch geratificeerd.<sup>188</sup>

Al te veel reden voor blijdschap was er bij de coalitie echter ook weer niet. De vraag of de coalitie – in de persoon van Brandt – het initiatief zou nemen om vervroegde verkiezingen uit te schrijven, met steeds meer fractiewisselaars, hing al geruime tijd in de lucht. Een dag nadat Barzels poging om tot bondskanselier gekozen te worden, was mislukt, vond de stemming over de begroting voor 1972 plaats. Daarbij hielden de stemmen elkaar precies in evenwicht: 247 voor en 247 tegen, bij één onthouding. Aldus ontstond er een patstelling tussen coalitie en oppositie. In een dergelijke situatie waarin niet goed meer te regeren valt, hadden de opstellers van de Grondwet voorzien met artikel 68. Daarvan luidt de kern, die sinds 1949 onveranderd is (lid 1): ‘Stemt een meerderheid van de Bondsdag niet voor het voorstel van de bondskanselier om het vertrouwen in hem uit te spreken, dan kan de Bondspresident op voorstel van de bondskanselier binnen 21 dagen de Bondsdag ontbinden.’ Ook hier schrijft het tweede lid van het artikel voor dat er 48 uur tussen de aankondiging en de stemming moet liggen.<sup>189</sup>

Brandt twijfelde geruime tijd voor hij de vertrouwensvraag stelde. Baring beschrijft hoe hij dit in het voorjaar van 1972 tot tweemaal toe overwoog. De eerste keer viel dat samen met het *konstruktives Misstrauensvotum* van Barzel, voor de situatie dat hij deze net een stap voor zou willen zijn. Dan zou nog de grote complicatie zich hebben voorgedaan dat de Bondsdag had moeten kiezen of eerst het voorstel van Barzel of dat van Brandt in stemming gebracht zou moeten worden. Dat juridische nachtmerriescenario bleef de bondspresident bespaard. Ook vlak voor de stemming over de *Ostverträge* overwoog Brandt deze stap, maar ook toen zag hij er vanaf, mede omdat bij coalitiepartner FDP de bodem van de verkiezingskas in zicht was. In 1969 moest de FDP ervoor strijden om bij verkiezingen in de parlementen van de *Länder* vertegenwoordigd te blijven. Vooral echter vond Brandt dat de *Ostverträge* gered moesten worden. Als dat ook maar even kon zonder dat hij de vertrouwensvraag hoefde te stellen, had dat veruit zijn voorkeur. Na de ratificatie van de verdragen was die druk van de ketel en kon de FDP langzaam aan het idee van vervroegde verkiezingen wennen.

Op 24 juni 1972 was het zo ver: Brandt deelde de SPD-partijraad toen mee, tevens namens Scheel, te streven naar vervroegde verkiezingen in november. Het was niet gelukt overeenstemming over het hoe en wanneer met de CDU/



CSU te bereiken, en Brandt hekelde het onverantwoordelijke gedrag van de oppositie. Op 20 september kondigde hij in de Bondsdag de vertrouwensvraag aan; stemming erover vond plaats op 22 september. Aldus voor het blok gezet, sprak de CDU/CSU het vertrouwen in de bondskanselier niet uit. Omdat in de coalitie was afgesproken de leden van het kabinet (in de Bondsrepubliek gewoonlijk tevens lid van de Bondsdag) niet te laten meestemmen, was de uitslag voorspelbaar en ook beoogd: het vertrouwen in Brandt werd opgezegd met 248 tegen 233 stemmen bij één onthouding.

De verdere afwikkeling was uiteraard nauw voorbereid tussen Brandt en Heinemann, en had daardoor sterk het karakter van een ritueel (volgens artikel 68): Brandt stelde Heinemann voor de Bondsdag te ontbinden, waarmee deze, na een korte consultatie van de vier partijleiders, instemde door zijn ondertekening. De verkiezingen moesten nu binnen zestig dagen plaatsvinden (artikel 39, lid 1): Brandt stelde Heinemann voor deze te bepalen op de laatst mogelijke dag, namelijk zondag 19 november 1972, en ook daarmee ging de bondspresident akkoord.<sup>190</sup>

Deze afhandeling werd zozeer als pro forma beschouwd dat de fracties waren overeengekomen dat de voorzitter van de Bondsdag, Kai-Uwe van Hassel (CDU/CSU), na de bekendmaking van de uitslag van de stemming over de vertrouwensvraag, niet hoefde te wachten tot de bondspresident akkoord zou zijn gegaan met het ontbinden van de Bondsdag (dat bleek overigens minder dan een uur te kosten). Hij stond als volgt stil bij het einde van de zesde *Wahlperiode* dat nu pardoes was aangebroken:

De fracties hebben me gevraagd, met het oog op de duidelijke wens tot nieuwe verkiezingen bij alle partijen, deze zitting niet te onderbreken om te wachten tot de bondspresident het ontbindingsbesluit heeft ondertekend, zoals ik graag had gezien, maar deze zitting met enige woorden af te sluiten in de wetenschap dat er geen volgende zitting van de zesde Duitse Bondsdag meer zal komen. (...) Deze periode onderscheidt zich in veel opzichten van vorige periodes. Voor het eerst hebben we gestemd over de vertrouwensvraag, over een *konstruktives Misstrauensvotum*, en voor het eerst wordt de Bondsdag ontbonden door de bondspresident. Het zal de staatsrechtjuristen deugd doen dat er nu concrete voorbeelden zijn van Grondwetsartikelen die tot nu toe alleen in theorie bestonden. Maar veel burgers in ons land maken zich zorgen over deze ongewone afloop, waar ze niet vertrouwd mee zijn. Wij stellen hen hier en nu gerust: de vertrouwensvraag en het *konstruktives Misstrauensvotum* zijn zeker uitzonderingen, maar ze vallen niet buiten de Grondwet; ze zijn daar juist nadrukkelijk in voorzien. Ze zijn deel van



ons parlementair stelsel, om buitengewone situaties, zoals we die meegemaakt hebben, te overwinnen. We zullen die ook overwinnen, als we ons allen als democraten opstellen en, ook in de komende felle discussies, de gemeenschappelijke basis van onze parlementaire democratie bevestigen, en niet vanwege een korte-termijn-partijvoordeel vergeten dat kwaadsprekerij en het omlaag halen van de tegenstander uiteindelijk geen voordeel opleveren. [Bijval]<sup>191</sup>

### **De coalitievorming van 1972: een duidelijker sociaalliberaal mandaat**

Ook al had Van Hassel zich er nog zo tegen uitgesproken, er kwamen tijdens de verkiezingscampagne discussies in de felste bewoordingen, inclusief de bijbehorende stoten onder de gordel.

De *Ostpolitik* was hét thema van de verkiezingen. Deze werden tot een referendum daarover, omdat de onderhandelingen over het afsluitende verdrag met de DDR al wel voltooid waren, maar nog niet geratificeerd. Dat wilden SPD en FDP doen na de verkiezingen. Het zou uiteindelijk gebeuren op 21 december 1972, in Oost-Berlijn. Volgens dit verdrag kregen de twee landen bijvoorbeeld een permanente vertegenwoordiging in elkaars land (wat niet een ambassade mocht heten). De betrekkingen werden genormaliseerd uit praktische en humanitaire overwegingen. CDU/CSU keerde zich tegen dit verdrag met de DDR, en er kwam vanuit de twee zusterpartijen een campagne op gang om Brandt te bestempelen als een vermeende communist, een agent uit Moskou. Bovendien werd hem zwakheid verweten. CDU en CSU steunden in de *Bundesrat* echter ook dit verdrag passief door de de *Vermittlungsausschuss* niet bijeen te roepen.

Op instigatie van CSU-voorman Strauss werd dit verdrag wel onderworpen aan een oordeel van het *Bundesverfassungsgericht*, omdat hij meende dat dit verdrag in strijd was met de grondwettelijke plicht om tot de Duitse hereniging te komen. Het Hof is bevoegd (artikel 93) om de verenigbaarheid met de Grondwet van wetgeving op het niveau van zowel *Land* als *Bund* te toetsen als daarom gevraagd wordt door de regering van een *Land*, de Bondsregering of een derde (vanaf 2008: een kwart) van de leden van de Bondsdag. Strauss koos ervoor de regering van Beieren, waarin de CSU al sinds 1962 alleen regeerde, hiertoe naar het Hof te laten stappen. Dat oordeelde op 31 juli 1973 dat het verdrag verenigbaar was met de Grondwet.

De coalitie had echter al eerder, in de campagne van 1972, de wind in de zeilen, omdat grote delen van de bevolking inmiddels instemden met de *Ostpolitik* en Brandt populairder was dan ooit tevoren. ‘Willy wählen’ was een van de slogans van de SPD. De felle campagne droeg bij aan de (nog steeds) hoogste

opkomst ooit: 91,1%. Vooral de SPD slaagde er optimaal in haar kiezerspotentieel aan te spreken. SPD en FDP spraken zich uit voor het voortzetten van hun coalitie; bij de FDP heette dat nu zelfs een 'historisch verbond'. De CDU/CSU had een absolute meerderheid nodig om te kunnen regeren. De christendemocraten verloren echter op 19 november 1972: van 242 naar 225 zetels, een verlies van 17. De SPD behaalde procentueel het beste resultaat uit haar hele naoorlogse geschiedenis: 230 zetels, een winst van zes. Omdat de SPD nu de grootste fractie vormde, kreeg de Bondsdag voor het eerst een sociaaldemocraat als voorzitter, tevens voor het eerst een vrouw: Annemarie Renger. De FDP was weer helemaal uit de gevarenzone: zij won 11 zetels en kwam daarmee op 41 zetels.<sup>192</sup>

De coalitie leek moeiteloos te kunnen doorregeren. Brandt bevond zich bij deze verkiezingen op het toppunt van zijn roem: relatief weer snel, op 14 december 1972, werd hij herkozen, 26 dagen na de verkiezingen.

Waar het eerste kabinet van Brandt in 1972 eindigde met dertien ministers, begon het tweede met zeventien. De FDP zag haar verkiezingswinst omgezet in twee extra ministersposten: de (nieuw gecreëerde) ministerspost van hoofd van het 'plaatsvervangend *Bundeskanzleramt*' en, na 1969, alsnog een post in de sociaaleconomische hoek: die van Economische Zaken. Scheel zag het belang daarvan maar al te goed. Het zwaartepunt van de onderhandelingen kwam te liggen bij de vraag hoe de grenzen tussen Financiën en Economische Zaken zouden komen te liggen nu het 'superministerie', dat vanaf mei 1971 had bestaan, weer gesplitst zou worden.

Naast het tandem Brandt/Scheel was in de sociaaleconomische hoek nu het tandem Schmidt/Genscher nodig, maar Genscher koos in een laat stadium toch weer voor Binnenlandse Zaken. Bovendien koppelde Genscher de uitslag van deze onderhandelingen wel terug naar Scheel, maar Schmidt niet aan Brandt, mede vanwege ernstige ziekte van de bondskanselier die hem zelfs het spreken belemmerde. Hij moest vervolgens in de krant lezen hoe de verdeling tussen de twee ministeries zou worden (alleen het onderdeel Geld en Krediet ging van Economische Zaken naar Financiën).

Dat Brandt voornamelijk overleg pleegde met Scheel en niet met SPD'ers voedde de onrust in zijn partij. Brandt-biograaf Merseburger suggereerde een verband tussen een brief die Brandt vanaf zijn ziekbed aan Wehner had meegegeven, maar die deze daarna in zijn aktetas was 'vergeten', en het vierde FDP-departement (chef van het plaatsvervangend *Bundeskanzleramt* niet meegerekend), dat Brandt niet wilde. Alleen voor wat betreft het programma kreeg Brandt wel zijn zin: er kwam wederom geen coalitieakkoord, alleen bouwstenen voor de regeringsverklaring, die Brandt op 18 januari 1973 aflegde.<sup>193</sup>

Het plaatje zag er als volgt uit:

	Zetels Bonds- dag	Sociaal- economisch	Buitenland	Binnenland	Ruimtelijk	Sociaal- cultureel
SPD	230	Financiën; Werkgele- genheid en Sociale Zaken	Defensie; Ontwikke- lingssamen- werking; Duits-Duitse betrekkingen	Justitie; Bijzondere Opgaven (tot mei 1974)	Verkeer; Ruimtelijke Ordering, Bouwwezen en Steden- bouw; Post en Tele- comm. <sup>194</sup>	Jeugd, Gezin en Volksge- zondheid; Onderwijs en Wetenschap; Onderzoek en Techno- logie
FDP	41	Economische Zaken	Buitenlandse Zaken (plv. BK)	BiZa; Bijzondere Opgaven (bij plv. BK) (tot mei 1974)	Voedsel- voorziening, Land- en Bosbouw	

Tabel 15 Verdeling van de ministersposten over de partijen, 1972-1976

Tabel 15 toont de portefeuillevverdeling over een volle periode van de verkiezingen van 1972 tot die van 1976. Echt belangrijke veranderingen deden zich hierin niet voor: tussentijds trad een andere bondskanselier aan van (nog steeds) de coalitie van SPD en FDP.

Op 6 mei 1974 schreef Willy Brandt aan bondspresident Heinemann dat hij per direct het bondskanselierschap neerlegde. Hij verzocht plaatsvervangend bondskanselier Scheel – die overigens later die maand zelf tot bondspresident zou worden gekozen; Genscher schoof door naar Buitenlandse Zaken – de zaken waar te nemen tot zijn opvolger gekozen zou worden. Op 16 mei koos de Bondsdag de door de bondspresident voorgedragen Helmut Schmidt tot nieuwe bondskanselier. Deze had in 1962 in de ‘regering’ van Hamburg naam gemaakt als crisismanager bij een watersnood; vanaf 1966 was hij fractievoorzitter van de SPD en vanaf 1969 minister. Scheels opvolger als plaatsvervangend bondskanselier op Buitenlandse Zaken werd Genscher. Schmidt en Genscher moesten op hun ‘oude’ plek in het kabinet worden opgevolgd, waardoor een schuifoperatie op gang kwam. De portefeuillevverdeling bleef ongewijzigd. Alleen de minister voor bijzondere opgaven bij de bondskanselier en diens plaatsvervanger bleken voor Schmidt en Genscher niet meer nodig te zijn.

Brandts plotselinge stap om af te treden baarde veel opzien. De aanleiding ervoor was dat een van zijn medewerkers op het *Bundeskansleramt*, Günter Guillaume, was ontmaskerd als spion voor de DDR. Er bestaat overeenstem-

ming over dat de Guillaume-affaire slechts de aanleiding was voor Brandts aftreden en dat er tal van andere, achterliggende redenen voor waren. De *Ost-politik* gold na de verkiezingen van 1972 als grotendeels voltooid: die vormde daarna geen echt thema meer. Brandts steun van en populariteit in zijn partij nam gestaag af; hij ondervond tal van moeilijkheden bij het regeringswerk. Daarbij bleek, na de oliecrisis van 1973, de sociaaleconomische problematiek toch weer het belangrijkste te zijn, en dat was niet Brandts sterkste kant, waardoor hij moe en gedeprimeerd raakte. Over de kwestie-Guillaume zelf is zeer veel geschreven; hier volstaat het om kort op de essentie ervan in te gaan.

De gebeurtenissen die uiteindelijk tot Brandts aftreden leidden, laten zich vooral lezen als een aaneenschakeling van noodlottigheden. Guillaume werd al langer verdacht van spionage, maar het lukte niet er een harde zaak van te maken. Toen er verdenkingen rezen, werd besloten – in overleg met minister Genscher – hem zijn werk te laten voortzetten, omdat hij anders argwaan zou kunnen krijgen, en er zo misschien ook een grotere slag geslagen kon worden. Zodra de affaire was uitgebroken, was de CDU/CSU er als de kippen bij om Brandt erover te ondervragen in de Bondsdag. Hij antwoordde daar dat Guillaumes werk niet met zich meebracht dat deze geheime stukken kon inzien. In de zomer van 1973 had Guillaume het echtpaar Brandt echter vergezeld op hun vakantie naar Noorwegen, waardoor er voor hem juist bij uitstek gelegenheid was geweest geheime stukken door zijn handen te laten gaan. Toen het echtpaar Guillaume op 24 april 1974 's ochtends vroeg van het bed gelicht werd, had Guillaume zich meteen bekendgemaakt als officier van de DDR – iets wat geleerd werd aan spionnen uit Oost-Duitsland. Pas door dat statement leken de eerdere vermoedens te worden bevestigd.

Verder had Brandt de zaak te lang op z'n beloop gelaten, waarmee hij blijk gaf van dezelfde naïviteit als die hij ook in zijn omgang met Guillaume had gehad. Hij was namelijk gewaarschuwd voor zijn medewerker. Tot overmaat van ramp was de president van het *Bundeskriminalamt* na Guillaumes arrestatie gaan onderzoeken wat de spion allemaal geweten kon hebben, waarbij het onder meer om affaires met vrouwen leek te gaan, zodat de bondskanselier mogelijk chantabel was geweest, zo meldde deze aan de president van het *Bundesamt für Verfassungsschutz*. Die had reguliere contacten met de fractievoorzitters in de Bondsdag en stelde SPD-fractievoorzitter Wehner – die, samen met Schmidt en Brandt, al sinds 1968 de SPD-partijtop vormde – hiervan op de hoogte, die op zijn beurt weer Brandt informeerde. Daarbij gaf hij aan elk besluit van Brandt te zullen steunen, dus ook zijn aftreden, wat Brandt kon opvatten als nogal lauwe steun. De volgende dag informeerde Brandt de partijtop. Dat Schmidt hem moest opvolgen stond niet ter discussie. Die was weliswaar ambitieus, maar

vond de omstandigheden waarin hij nu bondskanselier moest worden vreselijk. ‘Om zulke akkefietjes treedt een bondskanselier niet af!’, schreeuwde hij Brandt woedend toe in een gesprek met de partijtop. Diens besluit stond toen echter al vast.<sup>195</sup>

Op 8 mei 1974 zei de inmiddels afgetreden Brandt in een tv-toespraak:

Nadat ik mijn partijbestuur heb geïnformeerd, spreek ik vanavond voor de eerste keer tot u, nadat ik ben verlost van de plicht van mijn ambt. Op de avond van 6 mei heb ik de bondspresident ingelicht over mijn terugtreden en daarmee politiek en persoonlijk verantwoordelijkheid genomen voor nalatigheid in de spionnenkwestie. Dit besluit kon niemand anders voor mij nemen. Ik ben teruggetreden uit respect voor de ongeschreven regels van de democratie alsook om mijn politieke en persoonlijke integriteit niet te laten aantasten. Ter toelichting kan ik nog zeggen dat ik lang gewikt en gewogen heb en tot deze conclusies gekomen ben:

1. Wat mij ook geadviseerd is, ik had nooit mogen toelaten dat tijdens mijn vakantie in Noorwegen afgelopen zomer ook geheime documenten door de handen van de spion zijn gegaan. In het belang van de veiligheid van de staat kan ik daar niet meer over zeggen. Maar ik waarschuw ervoor dat door indiscreties en speculaties de schade wordt vergroot.
2. Bij mijn besluit om terug te treden was beslissend, dat ik me voor een bepaald onderdeel van mijn politiek – onze verhouding met de DDR en het Warschaupact – nu niet meer onbevangen genoeg voel.
3. Er waren aanwijzingen dat bij de speculaties over de spionagekwestie ook in mijn privéleven gewroet zou worden. Wat daar ook nog over geschreven zal worden, het is en blijft bizar om te denken dat een Duitse bondskanselier chantabel zou kunnen zijn. Ik ben het in elk geval niet.

Ik blijf voorzitter van mijn partij en zal verder met al mijn kracht vechten voor een politiek die de mensen en de vrede dient.<sup>196</sup>

### **Intermezzo: het belang van de Grondwetsherziening van 1976 voor coalitievorming<sup>197</sup>**

De starheid die het systeem van vaste *Wahlperioden* van exact vier jaar – op de dag af – opriep, met parlamentsloze tijdperken tot gevolg, trad – niet voor het eerst – in 1972 pas echt goed aan het licht. In 1949 had de Bondsdag zich geconstitueerd op 7 september. De toenmalige Grondwet (artikel 39, lid 1) schreef voor dat exact vier jaar later de *Wahlperiode* afliep (dus op 7 september 1953)

en dat nieuwe verkiezingen in het laatste kwartaal van de *Wahlperiode* moesten plaatsvinden: dus in 1953 tussen 7 juni en 6 september. Gekozen werd voor de laatst mogelijk datum: 6 september.

Verder schreef de toenmalige Grondwet voor (artikel 39, lid 2) dat de nieuw-gekozen Bondsdag binnen dertig dagen moest samenkomen, edoch: niet voor het aflopen van de *Wahlperiode*. Met het samenkomen van de nieuwe Bondsdag eindigde dan ook de ambtstermijn van de bondskanselier en de ministers (artikel 69, lid 2). Doordat de op 6 september 1953 gekozen Bondsdag voor het eerst samenkwam op (weer de laatst mogelijke dag) 6 oktober was daartussenin een 'parlementsloos' tijdperk van 28 dagen. Volgens deze systematiek was met de constituering van de Bondsdag van 6 oktober 1953 al meteen bekend dat de tweede *Wahlperiode* zou aflopen op 6 oktober 1957 en dat de reguliere volgende verkiezingen gehouden moesten worden tussen 7 juli en 6 oktober 1957. Als verkiezingsdatum werd nu gekozen voor 15 september 1957. De constituering vond plaats op 15 oktober, waardoor het 'parlementsloze' tijdperk in 1957 nog maar acht dagen duurde.

De daarna weer volgende verkiezingen moesten – nog steeds volgens deze systematiek – gehouden worden tussen 16 juli en 15 oktober 1961. Dat werd 17 september. De nieuwe Bondsdag constitueerde zich op 17 oktober, zodat er nog slechts één 'parlementsloze' dag resteerde. Door de verkiezingen voortaan steeds één maand voor het aflopen van de *Wahlperiode* te plannen – de enige knop waaraan gedraaid kon worden –, werden de 'parlementsloze' tijdperken vanaf toen steeds beperkt tot hooguit één dag.

Heeft de Bondsdag zich eenmaal geconstitueerd, dan moet deze een bondskanselier kiezen. Tot de Duitse politieke cultuur behoort dat de tijd tussen constituering van de Bondsdag en verkiezing van de bondskanselier zo kort mogelijk moet zijn. In het geschetste systeem stond er een beloning op het gebruiken van de dertig dagen na de verkiezingen als 'formatiemaand', want dan kon de nieuwe Bondsdag zich namelijk een maand na de verkiezingen constitueren en meteen de volgende dag de bondskanselier kiezen. De Grondwet voorzag er zo in dat er géén haast gemaakt hoefde te worden met het bijeenkomen van een nieuwgekozen Bondsdag. Als dat na dertig dagen dan gebeurde, dan duurde de verkiezing van de bondskanselier in de meeste gevallen die de parlementaire praktijk liet zien niet lang meer. Het aanzoeken en beëdiging van de ministers en het afleggen van de regeringsverklaring vond dan idealiter weer zo kort mogelijk daarna plaats.

De coalitievorming kon echter ook langer duren dan een maand. In 1961 bijvoorbeeld verliepen er 36 dagen tot de verkiezing van de bondskanselier, 58 dagen als er gerekend wordt tot het afleggen van de regeringsverklaring. De bondspresident verzoekt in zulke gevallen de bondskanselier om de regeringszaken

waar te nemen tot er een opvolger kan worden gekozen. Dat *moet* de bondskanselier vervolgens doen (artikel 69 lid 3). Dat een bondskanselier doorregeert tot een opvolger gekozen is, is kennelijk zo vanzelfsprekend dat het overigens altijd zeer volledige *Datenhandbuch* de keren dat dit gebeurd is niet eens afzonderlijk opsomt. Ook in de Duitse staatsrechtelijke literatuur lijkt dit een volslagen non-item te zijn.

Bij Brandts terugtreden in 1974 maakte hij de bondspresident zo onmiskenbaar duidelijk per direct te willen terugtreden, dat deze hem niet verzocht de zaken waar te nemen tot zijn opvolger gekozen was. Brandt droeg zelf ook al meteen de oplossing aan, namelijk: de plaatsvervangend Bondskanselier de zaken te laten waarnemen, en dat gebeurde ook. Scheel was van 6 tot 16 mei de enige (waarnemend) Bondskanselier van FDP-huize.

Het gebrek aan flexibiliteit in het systeem met vaste *Wahlperioden* kwam duidelijk naar voren zodra de Bondsdag voor het eerst voortijdig werd ontbonden, op 22 september 1972. Met deze ontbinding kwam namelijk abrupt een eind aan de zesde *Wahlperiode* en de bijbehorende (zesde) Bondsdag. De volgende dag begon er weer een 'parlementsloos' tijdperk. Op 19 november 1972 vonden de verkiezingen voor de zevende Bondsdag plaats en op 13 december constitueerde deze zich. Dat kwam op maar liefst 82 dagen zonder parlement neer. De Grondwet van 1949 voorzag in deze situatie. Voor een tijdperk 'tussen twee *Wahlperioden*' (artikel 45) kon er een aparte commissie van de Bondsdag aantreden.

De enige keer in de Duitse geschiedenis dat dit artikel werd ingeroepen, viel in deze periode: op 30 oktober 1972. Over een drietal onderwerpen deed een lid van de regering toen mededelingen waarover gedebatteerd werd. De gefixeerde termijnen en parlementsloze tijdperken werden echter toch als problematisch ervaren. Naar aanleiding van '1972' beval een parlementaire enquêtecommissie omtrent Grondwetsherziening in een tussentijds advies aan om de Grondwet zodanig te herzien dat voortaan sprake zou zijn van een naadloze opeenvolging van *Wahlperioden*: 'De Bondsdag was meerdere maanden non-existent en kon zijn werk als het hoogste orgaan van de staat en het controleren van de regering niet verrichten', heette het streng. Hiertoe werd inderdaad besloten.<sup>198</sup>

Het eindadvies van de commissie van december 1976 hield in dat de Bondsdag het recht van zelfontbinding zou krijgen, door artikel 39 lid 2 als volgt te laten luiden: 'op voorstel van een kwart van zijn leden kan de Bondsdag met een meerderheid van twee derde van zijn leden, besluiten de *Wahlperiode* voortijdig te beëindigen'. De benodigde twee derde meerderheid voor een dergelijke nieuwe grondwetsherziening bleek er echter niet te zijn. Bij een nieuwe poging hiertoe in 1993 (ontbinding op voorstel van een derde, bij besluit van twee derde van de leden) bleek die meerderheid er nog steeds niet te zijn, toen vooral door toedoen van bondspresident Richard von Weizsäcker. De Bondsdag heeft aldus



nooit het recht tot zelfontbinding gekregen. De critici van het zelfontbindingsrecht stelden onder meer dat het ontbreken van de bevoegdheid tot zelfontbinding van de Bondsdag bijdroeg aan de stabiliteit van het politieke systeem. Invoering ervan zou volgens hen een uitholling betekenen van het *konstruktives Misstrauensvotum* en het stellen van de vertrouwensvraag door de bondskanselier. Zij hebben (tot nu toe) gelijk gekregen. In alle zestien *Länder* heeft het parlement dit recht overigens wel.<sup>199</sup>

De herziening van artikel 39 van de Grondwet bleek in 1976 echter weinig discussie op te leveren en wel uitvoerbaar te zijn. Het even eenvoudige als effectieve voorstel hield in dat in lid 1 zou worden vastgelegd dat de *Wahlperiode* voortaan zou aflopen met de constituerende van de nieuwe Bondsdag. Omtrent de tijdsbepaling van verkiezingen werd gekozen voor de curieuze maar ook effectieve aanduiding dat deze 45 tot 47 maanden na het begin van de *Wahlperiode* (de constituerende van de vorige Bondsdag) moest plaatsvinden. De bepaling in lid 2 dat de nieuwe Bondsdag niet bijeen zou mogen komen voor het eind van de *Wahlperiode* van de vorige, kon dan komen te vervallen: in lid 2 bleef alleen staan dat de nieuwgekozen Bondsdag binnen dertig dagen voor het eerst moest samenkomen. Dat de Bondsdag voor vier jaar werd gekozen, bleef echter ook in het artikel staan. Zo kwam er grondwettelijk ruimte voor de 'formatiemaand' – de tijd om na verkiezingen een coalitie te vormen.

Het betrof formeel een initiatiefvoorstel van CDU/CSU, waarin over 'parlementsloze' tijdperken gesteld werd: 'aan deze onbevredigende toestand moet, in het belang van het kunnen functioneren van het parlementaire regeringsstelsel, een einde komen'. In de stukken en de parlementaire discussie wierpen SPD en FDP alleen tegen dat het constitutioneel bedenkelijk was als een zittende Bondsdag zijn eigen zittingstermijn zou veranderen. Daarom werd overeengekomen de Grondwetsherziening pas in werking te laten treden aan het begin van de volgende *Wahlperiode*, op 14 december 1976. Dat betekende in de praktijk dat de gewijzigde bepalingen zouden gelden vanaf de verkiezingen van 1980. Op 1 juli 1976 ging de Bondsdag met slechts enkele tegenstemmen akkoord met de voorgestelde Grondwetswijziging.<sup>200</sup>

In 1998 werd artikel 39 nog eenmaal gewijzigd. Aan de bepaling dat de Bondsdag voor vier jaar gekozen werd, werd toen ter toelichting toegevoegd dat dit onder voorbehoud was van de hiervoor genoemde bepalingen, waarin nog werd veranderd dat de volgende verkiezingen 46 tot 48 maanden na de constituerende van de vorige Bondsdag moesten plaatsvinden. Voor de mogelijkheid om een 'formatiemaand' in te lassen, maakte dit geen verschil. Het bleef gangbaar om in reguliere situaties de verkiezingen ongeveer een maand voor de grondwettelijke deadline te houden.

### De coalitievorming van 1976: moeizaam verder met de sociaalliberale coalitie

Figuur 1 uit hoofdstuk 1, die het tijdsverloop laat zien tussen de Bondsdagverkiezingen en de verkiezing van de bondskanselier, vertoont in het jaar 1976 een opvallende piek. Tussen de verkiezingen (op 3 oktober) en de verkiezing van Schmidt (op 15 december) lagen 74 dagen. Het vorige record stamde uit 1961: toen kostte de coalitievorming 58 dagen, vooral vanwege de moeizame onderhandelingen over het voortijdige aftreden van Adenauer, zoals de FDP dat wilde. Het contrast met 1976 is des te opvallender, want de voortzetting van de sociaalliberale coalitie stond niet ter discussie: de FDP liet weten de coalitie met de SPD te willen voortzetten, al was de toon tegenover CDU/CSU minder confronterend dan in 1972.

Bij de formatie van 1976 deed zich een bijzondere situatie voor. Het *Datenhandbuch* vermeldt in de paragraaf over coalitievorming steeds hoeveel dagen deze duurde. Het jaar 1976 is het enige waarbij hier een streepje is ingevuld. In een voetnoot ter toelichting staat: ‘vanwege de vroegtijdige verkiezingsdatum – meer dan twee maanden voor het aflopen van de *Wahlperiode* – niet uit te rekenen.’ Voor de andere jaren is wel steeds het aantal dagen van de verkiezingen tot de beëindiging van het kabinet uitgerekend. De vraag dient zich dan aan waarom de verkiezingen al op 3 oktober werden gehouden. In 1976 deed zich voor het laatst de situatie voor dat de *Wahlperiode* op een vast moment afliep (omdat de Grondwetwijziging die daar een eind aan maakte pas ging gelden vanaf 1980): dat was weer exact vier jaar na de constituerende Bondsdag op 13 december 1972. Eerder mocht de nieuwe Bondsdag niet bijeenkomen. Op grond van wat er (nog net) in de Grondwet stond (artikel 39 lid 2) moest dat binnen dertig dagen gebeuren, behalve wanneer de *Wahlperiode* nog niet afgelopen was.<sup>201</sup>

Het lijkt erop dat de regering teruggerekend had naar een zodanige verkiezingsdatum dat de coalitie met zekerheid gevormd zou zijn als de *Wahlperiode* afliep, op 13 december 1976. Zo werd er al bij voorbaat ruim twee maanden voor de onderhandelingen uitgetrokken. Niet duidelijk is echter waarom de verkiezingen dan niet bijvoorbeeld een maand later gehouden werden; een ruime maand volstond tot dan toe immers meestal voor coalitieonderhandelingen. Een verklaring kan zijn dat de verkiezingsdatum al heel vroeg bekendgemaakt was.<sup>202</sup> Mogelijk ging de regering er toen nog van uit dat de Grondwet zo veranderd zou worden dat de *Wahlperiode* zou worden beëindigd met het samenkomen van de nieuwgekozen Bondsdag. Pas in juni 1976 werd namelijk – juist vanwege bezwaren van de SPD en FDP – besloten dat de *Wahlperiode* deze laatste keer nog moest worden uitgezeten.

Wat hier ook van is: als het beoogde doel was om een coalitie te kunnen pre-

senteren zodra de *Wahlperiode* afgelopen zou zijn, dan is dit met vlag en wimpel bereikt. Op 14 december kwam de nieuwe Bondsdag voor het eerst bijeen, op 15 december werd Schmidt gekozen en al op 16 december werden de leden van het kabinet beëdigd en legde Schmidt meteen ook de regeringsverklaring af. Omdat niet exact duidelijk is waarom de verkiezingen niet later dan 3 oktober 1976 konden worden gehouden, zodat de tijd voor de coalitievorming tot 13 december navenant verkort had kunnen worden, wordt er hier – zoals ook veel Duitse auteurs doen – van uitgegaan dat het in 1976 toch ging om de langste formatie tot dan toe in de Duitse geschiedenis.<sup>203</sup>

Bij gebrek aan principiële verschillen probeerde de CDU de verkiezingsstrijd tot een confronterende richtingenstrijd te maken en kwam deze met de beroemde slogan 'vrijheid in plaats van socialisme' (de CSU met 'vrijheid of socialisme'). Daarmee hielpen CDU en CSU feitelijk Schmidt een handje: zelfs voor niet-ingewijden in de politiek was duidelijk dat Schmidt juist een verklaarde vijand was van alle linkse utopisten en visionairen in de SPD. Hij was in veel opzichten het tegenovergestelde van Willy Brandt: Schmidt gold als autoritair, als een harde werker en een dossiervreter, en als zeer deskundig op sociaal-financieel-economisch terrein. Kort samengevat appelleerde Brandt aan de harten en Schmidt aan de hoofden van de kiezers.<sup>204</sup>

De coalitie werd verder geholpen door een koersverschil over de oppositiestrategie, dat vanaf 1974 zichtbaar werd tussen de voorzitters van de CDU en CSU, respectievelijk Helmut Kohl en Franz Josef Strauss. Dat ging verder dan een voorzetsel in de verkiezingsslogan. Strauss vond dat de coalitie op leven en dood bestreden moest worden; Kohl wilde juist proberen de FDP uit de coalitie los te weken en in een coalitie met de christendemocraten te lokken. Kohl was in 1976 voor het eerst de kandidaat-bondskanselier voor de CDU/CSU. Toen na de verkiezingen bleek dat de sociaalliberale coalitie door kon regeren, brak de strijd tussen hem en Strauss weer los. De CSU had in Beieren 60% van de stemmen behaald, de CDU in de rest van de Bondsrepubliek 'slechts' 38%. Er ontstond grote frustratie in Beieren: 'Steeds winnen wij, maar toch is het weer niet genoeg.' Op 19 november 1976 besloten de CSU-leden van de Bondsdag op voorstel van Strauss bij meerderheid om de fractie-gemeenschap met de CDU op te zeggen. Strauss liet ook niet na zijn reserves tegenover Kohl als kandidaat-bondskanselier te ventileren: aan CSU-jongeren hield hij op 24 november voor dat deze daarvoor 'volkomen ongeschikt' was: 'Kohl zal op zijn negentigste zijn memoires schrijven getiteld: "veertig jaar kandidaat-bondskanselier".' Zulke uitlatingen kwamen natuurlijk in de pers terecht. Vervolgens bleek dat provoceren bij de stijl van Strauss hoorde, maar overleven ook: hij bond in toen Kohl de schade trachtte te repareren, waartoe deze onder meer dreigde dat de CDU voortaan aan

de verkiezingen in Beieren zou gaan meedoen. Uiteindelijk zouden CDU en CSU ook in de periode 1976-1980 weer gewoon als één fractie opereren, zelfs als de grootste fractie, zodat de voorzitter van de Bondsdag weer een christen-democraat werd.<sup>205</sup>

CDU en CSU waren de winnaars van de verkiezingen van 1976: met 18 zetels winst waren ze nu met 243 zetels weer de grootste. De SPD verloor en ging van 230 naar 214 zetels; de FDP verloor ook licht en ging van 41 naar 39 zetels. De coalitie beschikte nog over een meerderheid, maar die was wel flink geslonken en bedroeg nu 253 zetels (van de 496).

Omdat er tijd genoeg was tot de constituerende van de Bondsdag, stelde Schmidt voor om eerst maar eens twee weken op vakantie te gaan om uit te rusten. Op 25 oktober werd al meteen overeenstemming bereikt over de hoofdlijnen van het regeringsbeleid: de ontspanningspolitiek zou worden voortgezet, solidariteit moest zowel binnenslands als buitenslands versterkt worden, en er zou meer ruimte komen voor liberalisme in staat en samenleving. In de volgende weken werd dit verder uitgewerkt ten behoeve van de regeringsverklaring. Er werd wederom geen coalitieakkoord gesloten. Het *Datenhandbuch* vermeldt hier echter – net als in 1969 en 1972 – dat er gedetailleerde afspraken (*detaillierte Koalitionsvereinbarungen*) zouden zijn gemaakt. Die zijn echter pas vanaf 1980 traceerbaar. Kennelijk kan deze vermelding ook slaan op gedetailleerde afspraken zonder dat die zijn vastgelegd in een document: dan blijkt bij de regeringsverklaring wat er afgesproken is. Dan is echter niet duidelijk wat het verschil met de situatie van voor 1969.

Een aanzienlijke complicatie diende zich aan tijdens de onderhandelingen: er bleek zich een conflict te hebben opgebouwd tussen de (te) optimistische minister van Werkgelegenheid en Sociale Zaken enerzijds en die van Financiën anderzijds over een voorgenomen verhoging van de pensioenen per 1 juli 1977, die veel duurder bleek uit te vallen dan was begroot. Nadat in de coalitieonderhandelingen was overeengekomen dat die verhoging een half jaar zou worden uitgesteld, stak er in de SPD-fractie zo'n storm van protest op (en in mindere mate bij de FDP) dat Schmidt overwoog de vertrouwensvraag aan zijn fractie te stellen. Hij werd vanuit de fractie gewaarschuwd dat dat hem het bondskanselierschap zou kosten.

Uiteindelijk werd op 10 december een compromis bereikt: de verhoging per 1 juli 1977 ging door, met aanpassingen omwille van de financiële beheersbaarheid later in de tijd. 'Gestruikeld bij de start', heet dan ook de eerste paragraaf in het hoofdstuk over zijn bondskanselierschap vanaf 1976 in de Schmidt-biografie van Hartmut Soell. De kranten berichtten wekenlang in geuren en kleuren over dit zogeheten 'pensioendebacle' – nadeel van de geplande lange coalitievorming –, zodat Schmidts verkiezing tot bondskanselier nog span-

nend kon worden. Hij had zich tegenover de fractie deemoedig betoond bij de storm van kritiek en een compromis gesloten, omdat hij er geen belang bij had dat fractieleden via het stembriefje wraak zouden nemen tijdens de bonds-kanseliersverkiezing.

Op 15 december was het zo ver. Van de 253 leden van de Bondsdag die tot de coalitie behoorden, had Schmidt er 249 nodig, aangezien de Bondsdag nog steeds 496 leden had. Eén lid was wegens ziekte verontschuldigd. Bij de stemming bleek dat één ander lid blanco gestemd had en één stem ongeldig was, zodat Schmidt 250 stemmen behaalde – slechts één meer dan hij nodig had. Schmidt begon zijn regeringsverklaring de volgende dag met een toelichting op het ‘pensioendebacle’, waarover hij zei: ‘Een regering is niet onfeilbaar; dat beweren alleen totalitaire regimes.’<sup>206</sup>

De portefeuillevverdeling van het kabinet-Schmidt II zag er als volgt uit:

	Zetels Bonds- dag	Sociaal- economisch	Buitenland	Binnenland	Ruimtelijk	Sociaal- cultureel
SPD	214	Financiën; Werkge- legenheid en Sociale Zaken	Defensie; Ontwikke- lingssamen- werking; Duits-Duit- se betrekkin- gen	Justitie	Verkeer + Post en Telecom- municatie; Ruimtelijke Ordening, Bouwwezen en Steden- bouw	Jeugd, Gezin en Volksge- zondheid; Onderwijs en Wetenschap; Onderzoek en Technologie
FDP	39	Economi- sche Zaken	Buitenlandse Zaken (plv. BK)	BiZa	Voedsel- voorziening, Land- en Bosbouw	

Tabel 16 Verdeling van de ministersposten over de partijen, 1976-1980

Meest opvallend aan de portefeuillevverdeling is misschien nog wel dat deze voor het eerst in de geschiedenis onveranderd was vergeleken met het vorige kabinet (Schmidt-I). Dat werd kennelijk gezien als de beste manier om recht te doen aan het lichte verlies van de FDP en het zwaardere verlies van de SPD.

### Intermezzo: de sociaalliberale coalitie en de CDU-oppositie in de *Bundesrat*

Het *Datenhandbuch* laat glashelder zien hoe de partijpolitieke verhoudingen in de *Bundesrat* lagen vanaf het aantreden van de sociaalliberale coalitie. In juni 1972 kwam na verkiezingen een eind aan de laatste grote coalitie die er nog was, in Baden-Württemberg: de CDU behaalde daar een absolute meerderheid. Daarvoor al was het *herauskatapultieren* van de FDP, zoals Kiesinger dat had voorgestaan, geslaagd in Nedersaksen, Saarland en Sleeswijk-Holstein. In die laatste beide *Länder* en in Rijnland-Palts was de CDU alleen gaan regeren na daar in 1971 een absolute meerderheid behaald te hebben. In Beieren deed de CSU dat al vanaf 1962. Nu ook Baden-Württemberg in CDU-handen viel, ontstond voor het eerst in de geschiedenis van de Bondsrepubliek de bijzondere situatie dat de oppositie een nipte meerderheid in de *Bundesrat* verkreeg, namelijk 21 van de 41 stemmen. Die meerderheid zouden CDU/CSU het grootste deel van de resterende tijd van de sociaalliberale coalitie behouden. Aan het eind ervan had de CDU/CSU zelfs 26 van de 41 zetels. De invloed van de regeringscoalitie in Bonn op de vorming van coalities in de *Länder* was in deze periode dan ook groter dan omgekeerd, stelt Jun. 'Bonn' moedigde de partijgenoten in de *Länder* veelvuldig aan om daar coalities te vormen die gunstig waren voor de verhoudingen in de *Bundesrat*.<sup>207</sup>

De CDU/CSU was er sinds het aantreden van de sociaalliberale coalitie in 1969 bijzonder op gebeten om via de *Bundesrat* hun positie te versterken en, als het even kon, daar een meerderheid te bereiken om zo, via de regeringen van de door CDU en CSU bestuurde *Länder*, hun machtspositie te versterken. Of de *Bundesrat* wel bedoeld was voor het behartigen van partijbelangen in plaats van de belangen van elk *Land* doet hier minder ter zake. Volstaan kan worden met de constatering dat als de partijpolitiek hiermee openlijk de *Bundesrat* inkwam, het onwaarschijnlijk is dat het daarvoor slechts om technisch-juridische kwesties ging. Vanuit coalitiekringen klonken er verwijten over obstructie door een tegenregering (net als in 1950 al het geval was geweest), maar CDU/CSU liet zich daar weinig aan gelegen liggen. Een politieke partij wil haar doelen bereiken, en zodra de verhoudingen in de *Bundesrat* daarbij leken te helpen, probeerden de christendemocraten dat eenvoudig.

Ook politicologen en staatsrechtgeleerden gingen zich bezighouden met de vraag hoe de Duitse partijenstaat en de federatie zich tot elkaar verhielden. Daarbij waren er nog steeds twee scholen: de een meende dat 'de Grondwet nooit bedoeld had dat er via de *Bundesrat* vanuit een partijpolitieke invalshoek oppositie tegen de regering wordt gevoerd'; de ander dat 'een partijpolitieke invalshoek in de *Bundesrat* mogelijk is naast een federalistische invalshoek; zelfs dat de partijpolitiek belangrijker is als de twee conflicteren'. In een vorig inter-

mezzo is al betoogd dat de onzichtbaarheid van partijpolitiek in de *Bundesrat* iets anders is dan de afwezigheid ervan: dat was ook al het geval voordat de oppositie daar een meerderheid verwierf. Partijpolitieke belangen werden in elk geval veel zichtbaarder vanaf 1972.<sup>208</sup>

Het belang van de *Bundesrat* bleek een aantal malen heel duidelijk in Nedersaksen (dat het maximale aantal van zes stemmen bezat). Hier regeerde vanaf 1967 een grote coalitie. De CDU-ministers begonnen na de totstandkoming van de SPD/FDP-coalitie in Bonn te eisen dat schriftelijk zou worden vastgelegd dat Nedersaksen zich in de *Bundesrat* zou onthouden van stemming (effectief een tegenstem) als de CDU-ministers dat wilden. Bij onenigheid in de regering was stemonthouding weliswaar gebruikelijk, maar het ging coalitiepartner SPD te ver om dat schriftelijk vast te leggen. Dit was een van de redenen om in dit *Land* in 1970 vervroegde verkiezingen uit te roepen, waarna de SPD alleen kon gaan regeren. In 1976 weekte de aanvoerder van de CDU in dit *Land* de FDP vervolgens met succes (tussentijds) los uit de toenmalige sociaal-liberale coalitie aldaar, onder de toezegging dat de CDU zich niet zou verzetten tegen ratificatie door de *Bundesrat* van een verdrag met Polen (dat ging onder meer over een krediet aan dat land en over reismogelijkheden voor haar inwoners), dat moeilijk lag bij de CDU/CSU, maar door de FDP – in het bijzonder minister Genscher – voluit werd gesteund. In maart 1976 passeerde het verdrag aldus de *Bundesrat*.<sup>209</sup>

Nog steeds was voor ongeveer de helft van alle wetten de toestemming van de *Bundesrat* vereist. Van een obstructie- of blokkadepolitiek bleek in de wetgevingspraktijk van alledag na 1972 echter niets: er was eerder sprake van meeregeren door CDU/CSU. In de periode 1972-1976 strandden er van de 516 wetsvoorstellen slechts acht in de *Bundesrat*; in de periode 1976-1980 waren dit er negen op een totaal van 354. De CDU/CSU benutte daartoe de al eerder heel effectief gebleken weg van het invoeren van de *Vermittlungsausschuss*, een gremium met grote autoriteit. Leden van de *Bundesrat* (één per *Land*) en een even groot aantal leden van de Bondsdag (proportioneel naar fractiegrootte) gingen dan achter gesloten deuren onderhandelen over een wetsvoorstel. In verreweg de meeste gevallen haalde het aangepaste wetsvoorstel daarna alsnog de eindstreep. Schmidt had er van zijn kant ook geen moeite mee om met de CDU/CSU samen te werken. Er viel wat te halen voor de christendemocraten, zoals blijkt uit het aantal malen dat de *Vermittlungsausschuss* werd ingeroepen: gebeurde dit tussen 1961 en 1965 nog 39 keer, tussen 1965 en 1969 eveneens 39 keer, en tussen 1969 en 1972 nog 33 keer, in de periode 1972-1976 steeg het aantal keren tot 104 en van 1976 tot 1980 bedroeg het nog altijd 77.

De CDU/CSU verkocht af en toe haar huid natuurlijk wel duur, bijvoorbeeld door zich te verzetten tegen een btw-verhoging die al voor de verkiezingen van



1976 was aangekondigd. Schmidt dreigde daarop geldstromen te verleggen bij de door de CDU/CSU bestuurde *Länder* vandaan. Uiteindelijk kon er, zoals bijna altijd, echter wel een compromis bereikt worden. Een direct gevolg van de verzwakte positie van de coalitie van SPD en FDP in de *Bundesrat* bleek al in 1979: de CDU/CSU had een meerderheid in de *Bundesversammlung*, en benutte die door de christendemocraat Karl Carstens tot bondspresident te kiezen.<sup>210</sup>

### De coalitievorming van 1980: een laatste keer sociaalliberaal

In de publieke opinie was Brandt meer dan de man die politiek-inhoudelijk vanaf 1969 de *Ostpolitik* vormgaf: zijn bondskanselierschap stond ook voor een nieuw elan in de Bondsrepubliek. Bij zijn terugtreden in 1974 leek de sociaalliberale coalitie al over het hoogtepunt van haar populariteit heen te zijn. Dat gold niet alleen voor de buitenlandse politiek: de Koude Oorlog leek opnieuw op te vlammen met het voornemen van de Sovjet-Unie om nucleaire SS-20-raketten voor de middellangeafstand te plaatsen. Dat was de aanleiding voor een keten van reacties in de Verenigde Staten, de NAVO en ook de Bondsrepubliek: jarenlange discussies over hoe de plaatsing van Amerikaanse raketten in Europa zich zou moeten verhouden tot gelijktijdige gesprekken met de Sovjet-Unie over beperking van de wapenwedloop waren het gevolg. Schmidt was de initiatiefnemer van het zogeheten 'NAVO-dubbelbesluit' hierover in 1979, dat ook tot hevige discussies in de SPD leidde en Schmidts positie in zijn partij zou verzwakken. Ook het te voeren sociaaleconomisch beleid veroorzaakte grote spanningen in de coalitie, vooral na de tweede oliecrisis van 1979. In de aanloop naar de verkiezingen van 1980 werd de kans op voortzetting van de sociaalliberale coalitie laag ingeschat.<sup>211</sup>

Dat desondanks de FDP zich wederom uitsprak voor voortzetting van de coalitie met de SPD – zij het nog veel aarzelender dan in 1976 – kwam vooral door één man: Franz Josef Strauss. Nooit maakte de FDP een duidelijker coalitiekeuze zowel ten positieve als ten negatieve: haar verkiezingsslogan luidde: 'Für die Regierung Schmidt/Genscher – Gegen die Alleinherrschaft einer Partei – Gegen Strauß – Diesmal FDP'.<sup>212</sup>

Strauss was al sinds 1961 CSU-partijvoorzitter, vanaf 1953 minister (met een onderbreking van vier jaar na de *Spiegel*-affaire in 1962) en sinds 1978 minister-president van Beieren. Bij de verkiezingen van 1980 slaagde hij erin de kandidaat-bondskanselier van CDU/CSU te worden. Het was voor het eerst in de Duitse geschiedenis dat de CSU de kandidaat-bondskanselier voor de christendemocraten leverde. Strauss stond nog steeds een fel polariserende koers tegen de sociaalliberale coalitie voor en bedreef die ook vol enthousiasme. De van hem bekende, uitgesproken koers hield buiten Beieren vele kiezers in de hele Bondsrepubliek ervan af om op de CDU te stemmen. Tijdens de campagne van

1980 was er op straat bijna geen enkel plakkaat met de beeltenis van de Beierse leider dat *niet* beklad was. Jäger en Link trekken een parallel met de sfeer rondom de verkiezingen van 1972, met het verschil dat er toen een brede mobilisering was *voor* Willy Brandt, waar in 1980 juist brede lagen opkwamen *tegen* Strauss. Jonge Socialisten en buitenparlementair links verstoorden verkiezingsbijeenkomsten waar hij optrad.<sup>213</sup>

Dat kwam ook tot uitdrukking in de verkiezingsuitslag: de CDU/CSU behaalde haar slechtste score na 1949; in de Bondsdag duikelde de fractie van 243 naar 226 zetels. De FDP won 14 zetels en kwam op 53. De SPD won er vier en kwam op 218. Schmidts resolute optreden tegen binnenlands terrorisme in de 'herfst van 1977' had zijn aanzien als staatsman vergroot. De sociaalliberale coalitie had maar liefst 45 zetels meer dan de CDU/CSU – een verschil dat nog nooit zo groot was geweest sinds het aantreden van de coalitie in 1969.

Het overwinningsaura van Schmidt na deze triomf over Strauss (al bleef CDU/CSU wel de grootste fractie) zou echter niet lang stand houden. Al in de dagen na de verkiezingen leek de fut uit de coalitie. Hartmut Soell gaf in zijn Schmidt-biografie het hoofdstuk over de SPD/FDP-coalitie vanaf 1980 als titel mee 'Scenes uit de ondergang van een coalitie'. Desondanks duurden de onderhandelingen niet lang: de 'formatiemaand' werd optimaal gebruikt in de 32 dagen die verliepen van de verkiezingen tot Schmidts herverkiezing. Voor het eerst in lange tijd werd er ook weer een echt coalitieakkoord gesloten, dat niet officieel werd ondertekend maar wel integraal in de pers kwam.<sup>214</sup>

Al op 7 oktober, twee dagen na de verkiezingen, verklaarden SPD en FDP een regering te willen vormen voor de komende vier jaar. Het FDP-kader vernam per brief 7 november, ondertekend door de secretaris-generaal, het coalitieakkoord. Zo'n tekst zou vanaf dat moment een vast onderdeel van de onderhandelingen worden. De brief geeft ook een mooi inkijkje in de strakke organisatie die hierbij kwam kijken.

Er waren op vijf onderwerpen werkgroepen aan het werk gegaan om de eigenlijke onderhandelingen voor te bereiden. Op 21 oktober was hiertoe door partijbestuur en fractie aan twee onderhandelaars (waaronder vicebondskanselier Genscher) een mandaat gegeven. Op 27 oktober begonnen de eigenlijke onderhandelingen, waarbij ruggenspraak werd gepleegd met deskundigen uit fractie en bestuur. Die werden al twee dagen later, op 29 oktober, afgerond en weer besproken door bestuur en fractie, waarna deze op 4 november gezamenlijk formeel besloten tot deelname aan de coalitie. De (onveranderde) namen van de ministers werden als laatste goedgekeurd. Genscher werd vervolgens door fractie en bestuur gemachtigd om de bondspresident namens de FDP voor

te stellen dat Schmidt zou worden voorgedragen als bondskanselier.

Op één punt was sprake van een – voorlopig – onoplosbaar verschil van mening met de SPD: dat betrof de medezeggenschap in de industriector. De SPD en FDP zouden blijven proberen hiervoor een oplossing te vinden; wisselende meerderheden, dus het ‘vreemdgaan’ met de CDU/CSU-fractie, waren hierbij uitgesloten. De brief vermeldde ook in welk opzicht de FDP niet haar zin gekregen had: op voor haar belangrijke punten van binnenlandse politiek en onderwijs. Dat kon gelden als inbreng voor de fractie in het debat over de regeringsverklaring.

Op 5 november was Schmidt herkozen tot bondskanselier met 266 van de nog steeds 497 Bondsdagleden. De brief vermeldde trots dat waarnemers ervan uitgingen dat Schmidt alle FDP-stemmen gekregen had. Het coalitieakkoord omvatte in telegramstijl in zestien paragrafen op zes pagina’s de afspraken. Dit ‘geautoriseerde programma’ was volgens de brief nodig ‘om meer dan 14 dagen van speculaties te voorkomen’. Het afleggen van de regeringsverklaring was namelijk pas voorzien op 24 november.<sup>215</sup>

Het coalitieakkoord bevatte vele goede voornemens, waarvoor gold dat moest worden afgewacht wat ervan gerealiseerd kon worden. Zo stond er in dat er met de begroting voor 1981 wissels verzet moesten worden voor het financiële beleid voor de komende periode van vier jaar. In de praktijk werd deze problematiek echter op de lange baan geschoven. Een punt waarover de sociaalliberale stroming in de FDP tevreden was, was de aankondiging dat bezien zou worden in hoeverre de anti-terroriswetgeving nog noodzakelijk was. Van bijvoorbeeld het schrappen van artikel 175 (dat ‘ontucht tussen twee mannen’ nog steeds strafbaar stelde) of het erkennen van alternatieve levensvormen bleek Schmidt echter niets te willen weten, tot onvrede van deze stroming in de FDP. De bondskanselier had ook gehoopt op een regeerakkoord in grote lijnen en dus op een wat minder gedetailleerd akkoord.

De onderhandelingen over het programma en de personen waren ‘al met al niet moeilijk’ geweest, zo berichtte Schmidt achteraf aan het SPD-bestuur. Wel bespeurde hij een ‘vreemde geïrriteerde sfeer, onvrede bij beide partijen, zelfs een zweem van doodsstrijd’. De compromissen werden vooral in negatieve zin beoordeeld, vooral door de sociaalliberale vleugel van de FDP, en bovendien werd de regeringsverklaring zelf ook al niet enthousiast onthaald in de pers: die werd vooral beschouwd als een niet-visionaire boekhoudkundige opsomming van de voornemens uit het coalitieakkoord. Vanuit de linkervleugel van de SPD werd de regeringsverklaring gezien als ‘geestelijk desolaat’ zoals nog nooit eerder was vertoond, ‘zelfs niet ten tijde van Erhard in 1965’.<sup>216</sup>

Het derde kabinet van Schmidt ging desondanks aan de slag. Het zag er als volgt uit:

	Zetels Bonds- dag	Sociaal- economisch	Buitenland	Binnenland	Ruimtelijk	Sociaal- cultureel
SPD	218	Financiën; Werkge- legenheid en Sociale Zaken	Defensie; Ontwikke- lingssamen- werking; Duits- Duitse be- trekkingen	Justitie	Verkeer; Post en Telecommuni- catie; Ruimte- lijke Ordening, Bouwwezen en Stedenbouw	Jeugd, Gezin en Volks- gezondheid; Onderwijs en Wetenschap; Onderzoek en Technologie
FDP	53	Economi- sche Zaken	Buitenland- se Zaken (plv. BK)	BiZa	Voedselvoorzie- ning, Land- en Bosbouw	

Tabel 17 Verdeling van de ministersposten over de partijen, 1980 - 17 september 1982

Aan dit 'plaatje' viel vooral op dat de FDP, ondanks haar forse zetelwinst, geen vijfde ministerspost toebedeeld kreeg: ze behield de vier posten die ze al sinds 1972 had, of ze nu 39 of 53 zetels in de Bondsdag had. De partij had daar al in de verkiezingsnacht bewust van afgezien. De SPD kreeg weliswaar een extra minister, maar alleen omdat niet langer één minister de post van zowel Verkeer als Post en Telecommunicatie op zich zou nemen. De FDP zag dat blijkens de brief aan het kader als een 'optisch probleem voor de SPD'.<sup>217</sup>

### **Intermezzo: het lange politieke jaar 1982-1983: Grondwetsartikel 68, 67 en weer 68**

Na het aantreden van zijn derde kabinet in 1980 kwam Schmidt steeds meer onder druk te staan, niet alleen van de vakbeweging maar ook van zijn eigen partij, waar een stroming hem te 'rechts' vond.

Over de coalitieonderhandelingen van 1980 zei Schmidt, terugblikkend, 'dat ik [toen] tegelijk onderhandelingen mocht leiden, resultaten moest behalen, en dat mijn partij me achteraf in de beklaagdenbank plaatste vanwege het gebrek aan resultaten'. De leiding van de partij was naast Schmidt nog steeds in handen van de inmiddels 75-jarige Herbert Wehner (al sinds 1969 fractievoorzitter) en Willy Brandt (partijvoorzitter sinds 1964). Jäger en Link stellen dat Wehner in deze fase eigenlijk symbool stond voor het verleden van de partij – het afleggen van de lange weg naar de macht –, Schmidt voor het moeizame heden, en Brandt (voor een substantieel deel van de partij) toch nog steeds voor een hoopvolle toekomst, eventueel dan maar met de SPD in de oppositie. Brandt ontpopte zich echter tot kwelgeest van zijn opvolger door toenadering te zoeken

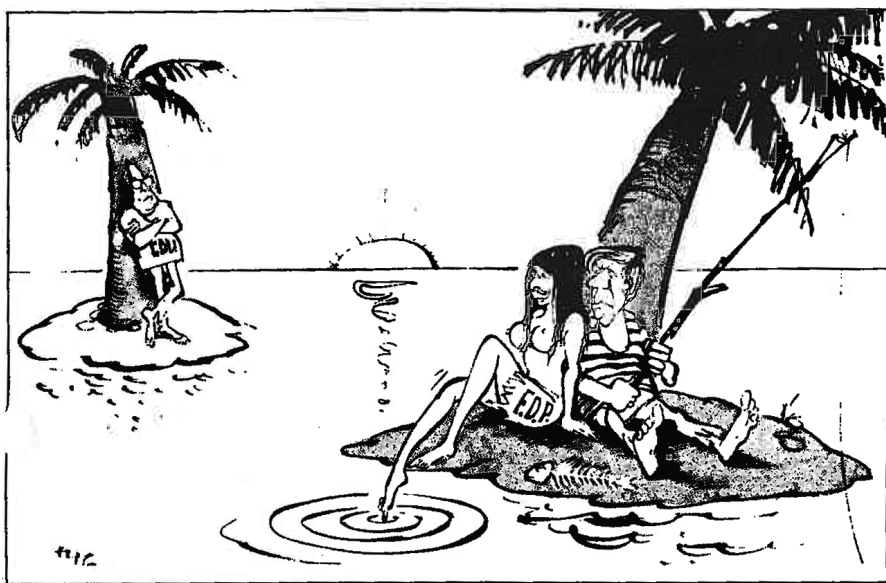
tot de vredesbeweging die op 10 oktober 1981 in Bonn een grote demonstratie tegen de plaatsing van kernwapens in Duitsland hield. Steen des aanstoots werd voor Schmidt echter uiteindelijk een plan om de economie er weer bovenop te helpen.

Op 3 februari 1982 besloot het kabinet tot het invoeren van een pakket maatregelen dat onder meer een btw-verhoging omvatte. Het betrof een politiek compromis waarbij de FDP onder meer voor elkaar kreeg dat investeringen in de woningbouw werden bevorderd door gunstiger regelingen voor verhuurders. Vervolgens bleek dat de CDU/CSU-meerderheid in de *Bundesrat* de btw-verhoging zou tegenhouden, maar de FDP wel het plezier wilde doen haar deel van het compromis te steunen. De btw-verhoging zou in mei 1982 geschrapt worden in een compromis dat bereikt werd via de *Vermittlungsausschuss*.

Al in februari van dat jaar zette Schmidt echter een stap die hij al enige tijd had overwogen maar voor velen (ook voor de FDP) toch nog onverwacht kwam: hij liet de bondspresident, nog op de dag van het compromis in het kabinet, weten dat hij de Bondsdag de vertrouwensvraag wilde voorleggen conform artikel 68 van de Grondwet. Op die manier hoopte hij zowel zijn eigen fractie als de coalitie te disciplineren. Veel effect kon hij hiermee echter niet sorteren, want Genscher was al enige tijd uit op het einde van de coalitie en wilde tegelijkertijd voorkomen dat hij daarvan de schuld zou krijgen. Geconfronteerd met dit paardenmiddel van de bondskanselier kon de FDP niet anders doen dan haar vertrouwen in Schmidt uitspreken, om daarna rustig verder toe te werken naar een geschikt moment voor een coalitiewissel.

Schmidt kreeg op 5 februari dan ook bijna unanieme steun van de coalitiefracties. Desondanks toonde het feit dat de vertrouwensvraag werd gesteld, dat zijn coalitie in verval was. Een met grote meerderheid gekozen bondskanselier die zich na anderhalf jaar moest verzekeren van de steun van zijn eigen partij, maakte geen sterke indruk. Het gebaar om de Bondsdag trouw aan de bondskanselier te laten verklaren, kon dat niet maskeren.<sup>218</sup>

De coalitie stond steeds meer onder druk door slechte resultaten bij verkiezingen: in West-Berlijn in mei 1981 (voor het eerst scoorde de SPD daar minder dan 40%), in Hamburg in juni 1982 (de CDU werd daar voor het eerst groter dan de SPD; de FDP haalde de kiesdrempel niet) en in Nedersaksen in maart 1982 (waar de CDU een absolute meerderheid behaalde). De FDP vond het water 'helemaal niet meer zo koud' volgens deze cartoonist van de *Tageszeitung* in München:



Het definitieve einde van de sociaalliberale coalitie werd ingeleid op 9 september 1982. FDP-minister Otto Graf Lambsdorff van Economische Zaken presenteerde de bondskanselier (en ongeveer tegelijkertijd de krant) toen op dringend verzoek van Schmidt een liberale, aanbod-gedreven economische toekomstvisie op de Duitse economie. Lambsdorff ging zo de geschiedenis in als de uitvoerder van het vonnis dat de FDP velde over de sociaalliberale coalitie, waarvoor het einde nu snel naderbij kwam.

Voor de SPD bleek dit de druppel te zijn die de emmer deed overlopen. Schmidt noemde het stuk 'de overgang naar een ellebogenmaatschappij'. Aan Lambsdorff werd op 15 september, vlak voor de begrotingsbehandeling in de Bondsdag, in het kabinet een ultimatum gesteld: hij kreeg 48 uur de tijd om zijn visie terug te nemen. In de Bondsdag bestreed Lambsdorff de volgende dag de opvatting dat zijn visie niet in lijn met die van de regering was.<sup>219</sup>

Op 17 september namen de gebeurtenissen een vlucht. Schmidt had besloten de FDP-ministers te ontslaan, maar die boden zelf al hun ontslag aan. De portefeuilles van de FDP-bewindslieden werden verdeeld over de overige ministers, waardoor er een minderheidsregering van de SPD ontstond. In de Bondsdag vond die dag een debat plaats om duidelijk te krijgen hoe het verder moest na de breuk in de coalitie. De CDU/CSU vroeg al geruime tijd om nieuwe verkiezingen omdat de fut uit de coalitie was.

Kohl had nog op 3 september in een interview gezegd: 'Een door CDU/CSU gedoogde minderheidsregering-Schmidt kan er alleen komen als die in



overeenstemming met ons nieuwe verkiezingen voorbereidt. Ik zie nog niet de SPD-bondskanselier die dat met ons afspreekt.' In het debat in de Bondsdag presenteerde Schmidt zich als die bondskanselier: 'Ik ben benieuwd of u zich aan uw woord houdt', hield hij Kohl voor. Ook de FDP had daar moed voor nodig, betoogde hij: de partij stond aanzienlijk lager in de peilingen dan de 10,6% die in 1980 behaald was. Hij maande de FDP-leden van de Bondsdag: 'Het zou onjuist zijn, als u de zetel die u verkreeg in 1980 – toen op de affiches stond: 'Schmidt/Genscher tegen CDU/CSU' – nu in een coalitie van CDU/CSU en FDP meebrengt.' Schmidt gaf aan dat hij de vertrouwensvraag wilde stellen om nieuwe verkiezingen mogelijk te maken. Hij wilde daarover graag overleggen met de partijleiders. Dan moest de CDU/CSU willen afzien van een *konstruktives Misstrauensvotum*, want daarmee werden vervroegde verkiezingen volgens Schmidt onzeker: 'Dan zouden nieuwe verkiezingen zelfs onderwerp worden van onderhandelingen tussen u en de FDP', hield Schmidt Kohl voor. Dat was echter precies wat er zou gebeuren.<sup>220</sup>

Kohl had voor dit scenario al afspraken gemaakt met Genscher. Beiden wazen in hun reactie spoedige (nog in 1982 te houden) vervroegde verkiezingen af. Kohl:

Onze Grondwet voorziet voor de nu ontstane situatie in overtuigende oplossingen. U kunt op grond van artikel 68 de vertrouwensvraag stellen, meneer de bondskanselier [bijval bij CDU/CSU]. Grondwettelijk is dat echter niet de juiste stap. Ik zie de zin er niet van in om met de partijleiders te overleggen, omdat het doel daarvan toch is om de duur van uw minderheidsregering te verlengen [levendige bijval bij CDU/CSU]. Wij van CDU/CSU volgen de door de Grondwet beschreven weg. Wij nemen onze verantwoordelijkheid. We zullen proberen, zo snel mogelijk een regering te vormen die tot handelen in staat is en ons dan onderwerpen aan de verkiezing door onze medeburgers.<sup>221</sup>

Daarmee was wel duidelijk wat de bedoeling van de CDU/CSU was: vervroegde verkiezingen, maar dan wel met Kohl in plaats van Schmidt als bondskanselier.

Volgens Schmidt-biograaf Soell wisten Kohl en Genscher maar al te goed hoezeer een bondskanselier stemmen kon mobiliseren die met de mythe van 'verraad' of 'Koningsmoord' door het land trok. Dat zou voor de FDP kunnen betekenen dat deze de kiesdrempel niet zou halen en voor CDU/CSU dat een absolute meerderheid uit zicht raakte. CDU/CSU en FDP hadden er dus een gezamenlijk belang bij te verhinderen dat Schmidt een nieuwe kans zou krijgen. Ze maakten de inschatting dat na een half jaar de SPD geen succes meer zou



boeken met het uitventen van de 'verraad-mythe'. Dat hun coalitie de eerste maanden een zwakke legitimiteit had, namen ze op de koop toe. De Grondwet voorzag in het volgen van deze route, al was die sinds 1949 nog nooit bewandeld.<sup>222</sup>

Schmidt kon in theorie nog steeds de vertrouwensvraag stellen. Als CDU/CSU en FDP echt geen vervroegde verkiezingen wilden, zouden ze hem dat vertrouwen niet geven. Als de SPD zich van stemming zou onthouden, was het vertrouwen in de bondskanselier toch opgezegd. Artikel 68 schrijft echter voor dat de bondspresident dan de Bondsdag binnen 21 dagen *kan* ontbinden. Dat recht verliest hij echter weer als de Bondsdag binnen die tijd een andere bondskanselier kiest. In de geschetste verhoudingen was het niet aannemelijk dat een bondspresident de bondskanselier dan te hulp zou schieten door de Bondsdag per omgaande te ontbinden – en de bondspresident van dat moment, Carstens (CDU/CSU), al helemaal niet. Bondspresident Heinemann had zoiets weliswaar in 1972 gedaan, maar toen werd de wenselijkheid van nieuwe verkiezingen niet betwist.

Dat was in 1982 wezenlijk anders. Het was aannemelijk dat bondspresident Carstens in deze politieke verhoudingen de volle 21 dagen zou wachten alvorens de Bondsdag te ontbinden. Omdat Schmidt nog altijd het opzeggen van het vertrouwen in hem kon uitlokken, bijvoorbeeld als de onderhandelingen tussen CDU/CSU en FDP zouden stagneren, realiseerde de coalitie-in-wording zich maar al te goed dat tempo geboden was.

Een andere stimulans om haast te maken, waren de verkiezingen in Hessen op 26 september. CDU/CSU en SPD verloren beide licht, maar de FDP – die zich in dat *Land* had uitgesproken voor een coalitie met de CDU – haalde de kiesdrempel van 5% niet en verdween in Wiesbaden dus uit de *Landtag*. Verdeeldheid omtrent het al dan niet overstappen naar een coalitie met CDU/CSU speelde de liberalen parten. De SPD legde de uitslag uit als een uitspraak tegen de voorgenomen wisseling van coalitie door de FDP. CSU-voorzitter Franz Josef Strauss had gemikt op een absolute meerderheid voor de christendemocraten: dan zou de CDU/CSU zelfs over een twee derde meerderheid komen te beschikken in de *Bundesrat*. Dat de CDU in Hessen bleef steken op 45,6% betekende een cruciale verzwakking van Strauss' positie, omdat hij tot dan toe gepleit had voor verkiezingen nog in 1982. Na 'Hessen' stelde de CSU zich op het standpunt dat een coalitie van CDU/CSU en FDP niet zou stranden op de CSU. Al de dag na de verkiezingen in Hessen bereikten de partijen overeenstemming – ook over een verkiezingsdatum: 6 maart 1983.<sup>223</sup>

Er kwam zelfs een apart coalitieakkoord – zes tamelijk dichtbedrukte pagina's – voor het beoogde zes maanden durende eerste kabinet-Kohl. Heel bewust

werd ervan afgezien in dat programma op te nemen dat er vervroegde verkiezingen zouden komen: de vraag naar de grondwettigheid daarvan kon namelijk (en zou ook) nog gaan spelen voor het *Bundesverfassungsgericht*. Dan was het verstandig om iedere indruk te vermijden dat hierover een deal was gesloten in de coalitie.<sup>224</sup>

In de buitenlandse politiek werd continuïteit nagestreefd: Kohl had er jarenlang aan gewerkt om dit niet langer een splijtzwam in de Duitse politiek te laten zijn. Ook de nieuwe coalitie steunde dus het NAVO-dubbelbesluit en de *Ostpolitik*. Overeengekomen werden verder een aantal belastingverhogingen voor de begroting van 1983, waaronder de btw (waartegen CDU/CSU zich verzet had) en inkomensmaatregelen voor de hogere inkomens (waartegen de FDP zich gericht had voordat het pakket van 3 februari het licht zag), alsmede een serie bezuinigingen op vooral zorg en onderwijs. Veel van de visie van Graf Lambsdorff was te herkennen in het programma. In de FDP-fractie stemden op 28 september 32 leden voor het resultaat en 20 daartegen, bij twee onthoudingen.

Op 1 oktober 1982 was het zover. Een directe aanleiding om Schmidt op dat moment ten val te brengen, was er eigenlijk niet. Met het 'scheidingspapier' van Lambsdorff op 9 september en de verkiezingen in Hessen op 26 september was er een onhoudbare politieke situatie ontstaan die steeds dringender om opheldering vroeg. Die kwam er deze dag.

De vraag of het *konstruktives Misstrauensvotum* gevolgd zou moeten worden door nieuwe verkiezingen leidde tot felle debatten in de Bondsdag. De uiterste standpunten werden zichtbaar toen Hildegard Hamm-Brücher (FDP) betoogde dat voor een nieuwe regering weliswaar niet juridisch maar 'moreel-zedelijk' wel eerst een kiezersuitspraak nodig was; Heiner Geissler (CDU/CSU) noemde dat 'een aanslag op onze Grondwet'. Kohl haalde het met 256 stemmen voor en 235 tegen bij vier onthoudingen. Schmidt kon gaan: artikel 67 had voor het eerst tot een tussentijdse wisseling van bondskanselier geleid.<sup>225</sup>

Duidelijk was bij aanvang dus al dat de nieuwe coalitie formeel maar kort zou bestaan. Het plaatje van het eerste kabinet-Kohl zag er als volgt uit (zie tabel 18 op de volgende pagina).

Het nieuwe kabinet telde evenveel ministers als het vorige: zestien, exclusief de bondskanselier. Van de vier FDP-ministers gingen er drie over naar het nieuwe kabinet: Genscher, Graf Lambsdorff en Ertl. De FDP vervulde alleen Binnenlandse Zaken voor Justitie. CSU en FDP waren ongeveer even groot en leverden beide vier ministers; de CDU leverde met meer dan driemaal zoveel zetels tweemaal zoveel ministers, namelijk acht.

	Zetels Bonds- dag	Sociaal- economisch	Buitenland	Binnenland	Ruimtelijk	Sociaal- cultureel
CDU	174	Financiën; Werkge- legenheid en Sociale Zaken	Defensie; Duits- Duitse betrekkingen		Post en Telecommu- nicatie	Jeugd, Gezin en Volksge- zondheid; Onderwijs en Wetenschap; Onderzoek en Technologie
CSU	52		Ontwikke- lingsamen- werking	BiZa	Verkeer; Ruimtelijke Ordering, Bouwwezen en Steden- bouw	
FDP	53	Economi- sche Zaken	Buitenlandse Zaken (plv. BK)	Justitie	Voedsel- voorziening, Land- en Bosbouw	

Tabel 18 Verdeling van de ministersposten over de partijen, oktober 1982 - maart 1983

Enkele leuzes uit de economische toekomstvisie van Lambsdorff kwamen in de regeringsverklaring terug, zoals: 'weg van meer overheid; op weg naar meer marktwerking'. Kohl kondigde in de regeringsverklaring nieuwe verkiezingen aan voor 6 maart. De aankondiging om de vertrouwensvraag te stellen, om daarop een negatief antwoord uit te lokken en zo de Bondsdag te kunnen ontbinden, werd een onderwerp van hevige discussie tussen staatsrechtjuristen en kreeg een plaats in ieder handboek over het Duitse staatsrecht.<sup>226</sup>

Hier is met name de opstelling van de bondspresident en van het *Bundesverfassungsgericht* relevant. Nadat op 16 december de begroting voor 1983 was aanvaard (met de stemmen van de SPD-fractie tegen) vond de volgende dag de stemming over de vertrouwensvraag plaats (die Kohl op 13 december had aangekondigd). Alle fracties waren voorstander van vervroegde verkiezingen. De SPD-fractie bracht dat tot uitdrukking door het vertrouwen in Kohl op te zeggen, bij CDU/CSU en FDP onthielden de meeste leden zich volgens afspraak van stemming. Zo zegden 218 leden het vertrouwen in Kohl op bij 249 onthoudingen en acht stemmen voor. Nog dezelfde dag begaf Kohl zich naar bondspresident Carstens. Volgens de Grondwet kreeg die nu 21 dagen de tijd om de Bondsdag te ontbinden.<sup>227</sup>

In Kohls memoires beschrijft hij dat er ‘een intensieve openlijke discussie’ op gang kwam over de manier waarop artikel 68 was ingezet. Centraal stond de vraag of hier niet sprake was van wat een ‘onechte vertrouwensvraag’ ging heten. De vorige bondspresident, Scheel, was volgens Kohl een verklaard tegenstander van een dergelijke ontbinding van de Bondsdag. De implicatie dat Scheel, als hij nog bondspresident zou zijn geweest, had kunnen weigeren de Bondsdag te ontbinden, behoort tot de categorie speculaties.

Hoe dan ook was Kohl blij dat Carstens hem in 1979 was opgevolgd. Kohl beschreef hoe de bondspresident vanaf 17 december tot zijn beoordeling kwam. Deze wilde niet over één nacht ijs gaan en voerde uitvoerige gesprekken met vertegenwoordigers van alle partijen; hij voelde zich – terecht – ook ernstig gepasseerd doordat CDU/CSU en FDP al hadden onderhandeld over de verkiezingsdatum – 6 maart – die Kohl in de regeringsverklaring had genoemd. Volgens Kohl wilde Carstens de overtuiging verkrijgen dat de regering bij belangrijke vraagstukken geen meerderheid in de Bondsdag had. Daaraan droeg de fractievoorzitter van CDU/CSU bij door Carstens uit te leggen dat zijn fractie de regering niet meer zou steunen bij belangrijke vraagstukken. De minister van Financiën legde de bondspresident uit dat voor de begroting van 1984 drastische maatregelen nodig waren, die de coalitie niet meer zou steunen. Kohls biograaf Hans-Peter Schwarz spreekt van geluk voor Kohl dat de SPD zich al had vastgelegd op vervroegde verkiezingen en daar niet meer op terugkwam nadat Schmidt uit dat ambt was verdreven.

Uiteindelijk besloot de bondspresident op 6 januari 1983 de Bondsdag per de volgende dag te ontbinden. Carstens legde daarover verantwoording af in een plechtige toespraak op radio en tv: ‘Ik maak er geen geheim van dat de bezwaren mij aan het denken hebben gezet’, verklaarde de bondspresident. Alle partijen wilden echter verkiezingen, en met het instemmen met de begroting was het vertrouwen van de coalitiefracties uitgeput: ‘Dat zijn feiten waaraan ik niet voorbij kan gaan.’ Nieuwe verkiezingen werden uitgeschreven voor – inderdaad – 6 maart.<sup>228</sup>

Vier leden van de Bondsdag, afkomstig uit alle fracties, bestreden vervolgens dit besluit bij het *Bundesverfassungsgericht*. In de uitspraak van het Hof staat als de *Antragsgegner* droogjes vermeld: ‘Bundespräsident Karl Carstens, Adenauerallee 135, Bonn’. Op 16 februari 1983 (minder dan drie weken voor de beoogde verkiezingsdatum!) oordeelde het Hof over de toelaatbaarheid daarvan. De essentie van de uitspraak van de meerderheid van het Hof luidde: ‘het al dan niet ontbinden van de Bondsdag volgens artikel 68 is een politieke beslissing, die de bondspresident binnen zijn plichtsuitoefening vrijelijk kan nemen’. Over de rol van de bondskanselier oordeelde het Hof streng: ‘De bondskanselier, die via artikel 68 de ontbinding van de Bondsdag nastreeft, mag dat alleen doen als hij

er politiek niet meer van op aan kan dat hij met de bestaande machtsverhoudingen in de Bondsdag verder kan regeren. Die machtsverhoudingen moeten zijn mogelijkheden om te handelen zodanig beïnvloeden of verlammen, dat hij redelijkerwijs niet meer op het voortdurende vertrouwen van de meerderheid kan rekenen.'

Deze uitspraak van het Hof was volgens Kohls biograaf het tweede gelukje voor de bondskanselier in deze procedure. De bondspresident had zich namelijk voorgenomen om, als het Hof de ontbinding van de Bondsdag zou afwijzen, de al ontbonden Bondsdag opnieuw bijeen te roepen en vervolgens terug te treden. Een dergelijke staatsrechtelijke chaos zou weinig goeds voorspeld hebben voor de positie van Kohl. Het Hof wilde van deze casus echter geen precedent laten uitgaan en bepaalde daarom ook nog: 'De interpretatie dat het aan een bondskanselier, bij wie er niet aan getwijfeld hoeft te worden dat deze over een voldoende meerderheid in de Bondsdag beschikt, zou zijn toegestaan om op een gelegen moment de vertrouwensvraag te stellen met het doel die negatief te laten beantwoorden, doet geen recht aan artikel 68.' De verkiezingen van 6 maart 1983 konden doorgaan.<sup>229</sup>

### **De coalitievorming van 1983: de coalitie van CDU/CSU en FDP bevestigt**

'In vergelijking met de staatsman Schmidt leek Kohl een overgangskanselier uit de provincie', aldus Stüwe in zijn handboek over regeringsverklaringen.<sup>230</sup> Dat maakt meteen duidelijk hoezeer Kohl in het begin van zijn bondskanselierschap onderschat werd. Kohl, geboren in 1930, maakte al jong carrière in zijn partij in Rijnland-Palts als een netwerker pur sang. Vanaf 1955 maakte hij daar deel uit van het CDU-bestuur (de *Landesvorstand*) waarvan hij later voorzitter werd; sinds 1959 was hij daarnaast lid van de *Landtag* (later als fractievoorzitter), gevestigd in Mainz en vanaf 1960 ook nog fractievoorzitter in de gemeenteraad van zijn woonplaats Ludwigshafen. In 1969 werd Helmut Kohl tussentijds minister-president van Rijnland-Palts, waar hij (voor het eerst) in 1971 de absolute meerderheid voor zijn partij bepaalde, die daar onder zijn aanvoering alleen ging regeren. In 1975 wist hij die meerderheid zelfs nog uit te bouwen. Op het niveau van de Bondsrepubliek als geheel werd Kohl in 1967 gekozen in het CDU-bestuur (waarvan hij als voorzitter in Rijnland-Palts al q.q. deel uitmaakte), om er in 1973 voorzitter van te worden en dat ruim 25 jaar te blijven. In 1976 was hij voor het eerst de kandidaat-bondskanselier voor de CDU/CSU, maar hij legde het toen nog af tegen Helmut Schmidt; in dat jaar werd hij lid van de Bondsdag en ook meteen fractievoorzitter. In 1980 was niet Kohl maar Strauss de christendemocratische kandidaat-bondskanselier, maar diens nederlaag droeg daaraan des te sterker bij aan de (be)vestiging van Kohls machtspositie.<sup>231</sup>

Bij de verkiezing van 1983 vreesde de FDP voor haar voortbestaan, gezien de omstreden tussentijdse wisseling van coalitiepartner een half jaar eerder. De liberalen spraken zich uit voor voortzetting van de gevormde coalitie met de CDU/CSU en deden een beroep op CDU-stemmers om hun *Zweitstimme* (bepalend voor de zetelverdeling) op de FDP uit te brengen. De christendemocraten leken dat oogluikend toe te staan, omdat de FDP nodig was voor de coalitie. Het is overigens gecompliceerd om over dit *split voting* absolute uitspraken te doen, bijvoorbeeld dat de FDP in 1983 alleen in de Bondsdag vertegenwoordigd was bij de gratie van de CDU/CSU. In 1983 is bijvoorbeeld wel onderzocht hoeveel kiezers toen hun *Erststimme* en *Zweitstimme* op twee verschillende partijen uitbrachten: dat was toen ongeveer 11%, een percentage dat overigens tussen 1976 en 2005 continu steeg. Van 'coalitiesignalen' van partijen gaat wel de werking uit dat tactisch *split voting* bevorderd wordt. Het uitspreken van een coalitievoorkeur heeft dus zeker enige invloed op het kiesgedrag. Tijdens de regeerperiode van Helmut Kohl steeg bij verkiezingen ook het aantal mensen dat die twee stemmen niet op dezelfde (kandidaat van een) partij uitbracht van circa 11% naar circa 21%.<sup>232</sup>

Bij de SPD was Schmidt niet meer beschikbaar als bondskanselier. Dat was mede op advies van zijn artsen, maar ook omdat hij het niet zag zitten coalitie-onderhandelingen te moeten voeren met de CDU/CSU of met de (nieuwe) Groenen, als die in de Bondsdag zouden komen: dat zou die partij kunnen lukken omdat zij het verzet tegen zijn beleid had aangewakkerd.<sup>233</sup>

De CDU/CSU kon voor het eerst in dertien jaar de 'Kanseliersbonus' innen en deed daar alles aan, getuige een slogan als 'Deze bondskanselier wekt vertrouwen'. Het lukte Kohl vrij snel om iets van de allure van een staatsman te krijgen. Zo werd hij zeer hartelijk ontvangen door de Amerikaanse president Reagan en zelfs door de Franse (socialistische!) president Mitterrand, die daarnaast op 20 januari 1983 (middenin verkiezingstijd dus) in een toespraak voor de Bondsdag liet weten de koers van de nieuwe regering in de kruisraketendiscussie van harte te steunen.<sup>234</sup>

'Goed weggekomen', noemde Schwarz de paragraaf in zijn Kohl-biografie over de verkiezingen van 6 maart 1983: CDU/CSU ging van 226 naar 244 zetels. De FDP verloor 19 van haar 53 zetels en kwam dus op 34. Het leverde de coalitie 278 van de 498 zetels op. De SPD dook voor het eerst sinds 1965 onder de magische 40%-grens en behaalde 193 zetels op een totaal van 498. De Groenen kwamen inderdaad voor het eerst in de Bondsdag met 27 zetels. De dag na de verkiezingen had Kohl een gesprek met Strauss, inmiddels minister-president van Beieren. Kohl noteerde in zijn memoires: 'Ik wist al meteen dat er voor hem in de nieuwe regering geen plaats zou zijn. Daarvoor had hij de FDP in de afgelopen jaren, en vooral de laatste maanden en weken, teveel gekwetst. Zijn stra-

tegie om de absolute meerderheid te behalen was mislukt.' Het tijdperk-Kohl kon pas echt beginnen nu Kohl de belangrijkste rivaal in eigen gelederen (voorlopig) van zich had afgeschud.<sup>235</sup>

Als pleister op deze wonde bood Kohl de CSU een vijfde ministerspost aan, als Strauss inderdaad in Beieren zou blijven. De FDP moest vanwege haar slechte verkiezingsresultaat een ministerspost inleveren. De eigenlijke onderhandelingen over het programma duurden wederom kort; deze werden goed voorbereid en gevoerd van 17 tot 22 maart. Op 29 maart, al 24 dagen na de verkiezingen, kon de verkiezing van de bondskanselier plaatsvinden. Kohl verklaarde dat hoge tempo in zijn memoires mede uit het betreffende belang van een coalitieakkoord: de wereld zag er de volgende dag toch weer anders uit. Over de buitenlandse politiek stond niets in het akkoord. In zijn memoires maakt Kohl melding van terugkerende onenigheid tussen CSU en FDP, die in de aanloop naar de regeringsverklaring ontstond en juist over de Duitsland-politiek ging. Kohl kon de regeringsverklaring dan ook pas op 4 mei afleggen en noemde het 'een moeilijke balanceer-act tussen de partijen en hun vleugels'. De bondskanselier loste dat op door veelal alleen algemene doelstellingen te formuleren als: 'voor vrede is vriendschap met het Westen en begrip voor het Oosten nodig' en: 'We zullen alles doen om de Duitse hereniging in vrede en vrijheid na te streven en te volbrengen.'<sup>236</sup>

Dat er ook na het sluiten van een coalitieakkoord nog voldoende verschillen tussen de coalitiefracties overbleven, toonde een brief van de secretaris-generaal van de FDP aan het partijkader van 24 maart, waarin het liberale gehalte van het onderhandelingsresultaat werd uitgevent: 'het door de CSU geëiste en door velen gevreesde of zelfs al veronderstelde ethisch réveil (*geistige Wende*) is er niet gekomen'. Kohl gebruikte die term overigens zelf ook; hij bedoelde ermee dat Duitsland meer had aan mensen die in het normale burgerlijke leven hun dagelijkse werk deden dan aan 'anarchistische *drop outs* en beroepsmopperaars'.<sup>237</sup>

Ook vanuit de CDU werd deze keer de tekst van het coalitieakkoord verspreid in een informatiekant. Opvallend, en niet anders verklaarbaar dan uit slordigheid, is dat die tekst niet geheel overeenstemde met de tien pagina's aan tekst van het coalitieakkoord die het FDP-kader in de bus kreeg. In de versie die de CDU verspreide, ontbrak de clausule aan het eind dat in de Bondsdag niet met wisselende meerderheden gestemd zou worden. Het FDP-kader vernam bovendien wel, in tegenstelling tot dat van de CDU, welke principes er zouden gelden bij een afgesproken hervorming van het pensioenstelsel.<sup>238</sup>

Het plaatje van het tweede kabinet-Kohl zag er als volgt uit:



	Zetels Bonds- dag	Sociaal- economisch	Buitenland	Binnenland	Ruimtelijk	Sociaal- cultureel
CDU	191	Financiën; Werkge- legenheid en Sociale Zaken	Defensie; Duits-Duit- se betrekkin- gen	Chef BKA (vanaf november 1984)	Post en Te- lecommuni- catie; Milieu, Natuurbe- scherming en Kernreac- torveiligheid (vanaf juni 1986)	Jeugd, Gezin en Volksge- zondheid; Onderwijs en Weten- schap; Onderzoek en Techno- logie
CSU	53		Ontwikke- lingssamen- werking	BiZa	Verkeer; Ruimtelijke Ordening, Bouwwezen en Steden- bouw; Voedselvoor- ziening, Land- en Bosbouw	
FDP	34	Economi- sche Zaken	Buitenlandse Zaken (plv. BK)	Justitie		

Tabel 19    Verdeling van de ministersposten over de partijen, 1983-1987

Het kabinet begon met zestien ministers (exclusief de bondskanselier) en eindigde met achttien. In november 1984 kreeg de (nieuw aantredende) Chef van het *Bundeskansleramt* weer de status van minister: dat was Wolfgang Schäuble. De ramp met de kerncentrale in Tsjernobyl in april 1986 was de aanleiding voor het in het leven roepen van een ministerie voor Milieu, Natuurbescherming en Kernreactorveiligheid. Van de FDP-ministers bleven Genscher, Engelhard en Graf Lambsdorff aan; de laatste trad in juni 1984 af toen er vervolging tegen hem werd ingesteld in de Flick-affaire, een geruchtmakend corruptieschandaal.

### Intermezzo: opkomst van de Groenen

De partij *Die Grünen* was in januari 1980 opgericht. In dat jaar deed de partij voor het eerst ook meteen al mee met de verkiezingen voor de Bondsdag, maar de 1,5% van de stemmen was niet voldoende voor vertegenwoordiging in de Bondsdag. De jaren 1980 tot 1983 waren het hoogtepunt van de Duitse vredes-

beweging die zich verzette tegen het stationeren van Amerikaanse kruisraketten in de Bondsrepubliek. In 1979 behaalden de Groenen de kiesdrempel bij verkiezingen in achtereenvolgens Bremen, West-Berlijn, Nedersaksen, Hamburg en Hessen. De 5,6% bij de verkiezingen voor de Bondsdag van 1983 was goed voor 27 zetels.<sup>239</sup>

De komst (voor het eerst in 22 jaar!) van een nieuwe fractie in de Bondsdag betekende op de wat langere termijn ook een verandering in het coalitieland-schap. De Groenen zouden zich ontwikkelen tot een natuurlijke coalitiepartner voor de SPD op de linkerflank, al tekende zich dat in het begin van de jaren tachtig nog niet zo duidelijk af. De groene partijen in de *Länder* traden aanvankelijk ook nog op onder uiteenlopende namen (in Hamburg zelfs tot en met 2011 de *Grün-Alternative-Liste* en pas vanaf 2015 *Die Grünen*). De belangrijkste factor voor coalitievorming is echter dat nieuwe partijen, zoals de Groenen, in de Bondsrepubliek geacht worden zich eerst enige tijd te bewijzen voor er een coalitie mee kan worden gesloten. De manier bij uitstek daarvoor is om aan de regering in een of liefst meerdere *Länder* deel te nemen, voordat van het regeren op het niveau van de Bondsrepubliek als geheel sprake kan zijn. In 1983 gold de partij eenvoudig nog niet als *koalitionsfähig*. Ook de Groenen zelf dachten voorlopig niet aan regeren. In 1983 behaalden CDU/CSU en FDP een meerderheid. Zij hadden onmiskenbaar voor elkaar gekozen, zodat er al op de verkiezingsavond duidelijkheid was over de coalitie.<sup>240</sup>

Wat voor vlees kreeg de Bondsdag in de kuip met de nieuwkomer? Met hun eerste optredens in Bonn gaven de Groenen meteen blijk van hun politieke stijl. Bij de constituerende Bondsdag op 29 maart 1983 hadden de Groenen bloemen meegenomen – hun partijsymbool –, maar later die dag waren ze demonstratief afwezig bij de beëdiging van Kohl. Bij het debat over de regeringsverklaring legden ze Kohl uit waarom:

Voor dit Huis te zweren, het kwaad te willen afwenden, en tegelijk dit land te bezaaien met kruisraketten, was voor ons de reden om het tooneelstuk van uw beëdiging niet bij te wonen [Bijval bij de Groenen – geroep bij CDU/CSU: schaamteloos!].<sup>241</sup>

Al eerder in het debat hadden twee Groene Bondsdag-leden de regeringsverklaring onderbroken door een spandoek op te houden waarin Kohl werd opgeroepen de Amerikaanse bemoeienis met Nicaragua niet langer te steunen. Kohl antwoordde dat de huidige problemen niet met ‘spandoeken en strijdkreten’ waren op te lossen.<sup>242</sup>

Twee dagen later, in het debat over de regeringsverklaring, haalde Groenen-voorman Schily onder meer een rede aan die oud-bondspresident Heine-

mann in januari 1958 voor de Bondsdag gehouden had. Deze had zich daarin, citerend uit een tekst van de synode van de evangelische kerk, principieel tegen atoombewapening uitgesproken. Schily sprak daarmee die leden van de Bondsdag, die de NAVO-koers om kruisraketten te plaatsen steunden, aan op hun christen zijn. Kohls beroemd geworden reactie later die dag maakte duidelijk dat er bij zijn fractie weinig liefde voor de Groenen bestond:

In dit Huis is een nieuwe fractie vertegenwoordigd. Ik heb de hele dag goed geluisterd. Ik zal niet met zulke citaten uit het verleden – zoals hier aangehaald – komen die zich tegen een bepaalde groep keren (...). Maar ik wil wel een ding zeggen, dat doe ik dan als lid van de Bondsdag. Ik heb goed opgelet: U bent hier met bloemen naartoe gekomen, maar u hebt dezer dagen in de Bondsdag veel haat gezaaid. [Bijval bij CDU/CSU en FDP] Wie spreekt over geweldloosheid en het symbool van de vrede – bloemen – kiest, moet zich wat betreft toon en omgangsvormen afvragen of dat vreedzaam is [Düve (SPD): Dat geldt voor de christen nog wel wat meer! Hoss (Groenen): En dat zegt iemand die raketten wil stationeren!].<sup>243</sup>

Wie in 1983 mocht vinden dat de Bondsdag een wat stoffig imago had, werd met de komst van de Groenen in elk geval op zijn wenken bediend. Kohl-biograaf Schwarz schreef echter over de Groenen halverwege de jaren tachtig ook: 'De meerderheid van de kiezers ziet in de partij die kritisch tegenover het economische systeem en de NAVO staat vooral een stel chaoten.'<sup>244</sup>

### **De coalitievorming van 1987: verder met Kohl**

In zijn memoires schreef Kohl dat CDU/CSU en FDP al in 1983 zouden hebben afgesproken om hun samenwerking ook na 1987 voort te zetten. Dat moge wat overdreven zijn, de aanloop naar de reguliere verkiezingen in januari 1987 maakte duidelijk dat voortzetting van de coalitie toen inderdaad heel reëel was. De FDP kon haar doelen nu eenmaal het beste realiseren met de christendemocraten, liet die partij weten. Iets terughoudender lieten de Groenen dat weten met betrekking tot de SPD, die echter nadrukkelijk afstand hield tot de Groenen. Zelfs in de verkiezingsslogans van de partijen tekende zich de voortzetting van de coalitie af. De CDU/CSU had posters met 'Toekomst in plaats van rood-groen', de FDP had: 'Zweitstimme FDP'. Daarmee gaven CDU/CSU aan een coalitie met de FDP te willen vormen, en de FDP dat de *Erststimme* (in het kiesdistrict) naar een christendemocraat mocht gaan als de stem die voor de zetelverdeling bepalend was maar op de liberalen werd uitgebracht. Potentieel kon de CDU/CSU daar ook *Überhangmandate* mee binnenhalen, al bleek er

daar maar één van te vergeven (voor de CDU, behaald in Baden-Württemberg).

In de periode 1983-1987 werd de coalitie geplaagd door tal van grotere en kleinere schandalen, maar het lukte de SPD niet om daarvan te profiteren. Na Schmidts vertrek als bondskanselier kwam Wehner in 1983 niet terug in de Bondsdag, en in 1987 gaf Brandt het partijvoorzitterschap op. Een generatiewisseling en machtsstrijd bracht met zich mee dat de SPD voor de vier Bondsdagverkiezingen tussen 1983 en 1994 met vier verschillende kandidaten kwam: allen legden het af tegen Kohl. Die verafschuwde op zijn beurt – net als Adenauer – het idee om met de SPD te moeten regeren. Dat was ook niet nodig zolang de coalitie van CDU/CSU en FDP de meerderheid haalde en het daarbij in de coalitie geregeld wat schuurde, maar deze nooit echt in gevaar kwam.<sup>245</sup>

De CDU/CSU hield in 1987 van de 244 zetels uit 1983 nog maar 223 over. Ook de SPD verloor en ging van 193 naar 186 zetels. De winst kwam dus terecht bij de twee kleine partijen: de FDP ging van 34 naar 46 zetels en de Groenen zelfs van 27 naar 42 zetels. Samen behielden CDU/CSU en FDP zo een comfortabele meerderheid. Na de verkiezingen van 25 januari begonnen de echte onderhandelingen al na een week, op 2 februari, om zich daarna wekenlang voort te slepen. Pas op 9 maart werden ze afgerond, waarna Kohl op 11 maart weer gekozen kon worden.

De coalitievorming duurde in 1987 lang en verliep moeizaam. Dat kwam ten eerste doordat de FDP had gewonnen en een extra ministerspost claimde. Ook kwamen CSU en FDP scherper tegenover elkaar te staan dan in 1983, vooral op het gebied van de rechtsstaat en mensenrechten. De laatste en misschien wel belangrijkste verklaring is dat Kohl als bondskanselier een stijl ontwikkeld had om discussies nogal lang te laten voortduren en pas op het laatste moment in te grijpen. De vleugelstrijd in de CDU werd daardoor nu ook veel openlijker zichtbaar.

Kohl kon weinig anders doen dan te proberen zich als verzoener op te stellen. Daarbij leek hij onderhandelingen over zoiets als een belastingstelsel ook minder belangrijk te vinden, waar hij een duidelijke voorkeur had ontwikkeld voor het bedrijven van politiek op het wereldtoneel met Reagan, Mitterrand, Thatcher en voorzitter Jacques Delors van de Europese Commissie. Wie hem in coalitiekringen niet al te graag mocht – en dat waren er in 1987 al velen – dreef er openlijk de spot mee dat hij het onverzoenlijke probeerde te verzoenen: een belastingverlaging maar wel een kostbare gezinspolitiek, strengere wetten tegen linkse extremisten maar zonder de FDP voor het hoofd te stoten, en een humaan asielbeleid maar zonder misnoegen te wekken bij de zich hierin hard opstellende Franz Josef Strauss. Het was overigens Strauss' laatste coalitievorming: hij overleed als minister-president van Beieren plotseling op 3 oktober 1988. Hij was toen 27 jaar onafgebroken voorzitter van zijn partij geweest en was zonder twijfel de Duitse politicus die in de naoorlogse geschiedenis het langdurigst en nadrukkelijkst de

belangen van zijn *Land* en zijn partij, zoals hij die zag, heeft behartigd.

De balanceeract na de verkiezingen van 1987 kon Kohl alleen maar voltooien door begin maart zijn eigen partij te confronteren met voldongen feiten. In de discussie over belastingverlaging koos Kohl uiteindelijk de kant van de FDP, van Strauss en van de CDU-minister van Financiën. Ondanks aangekondigde compensatie voor de lage inkomens ging deze keus tegen grote delen van de CDU in: Kohl moest dreigen het bijltje erbij neer te gooien: 'zum Richard gehen', zoals hij dat bij een latere gelegenheid eens noemde, doelend op bondspresident Richard von Weizsäcker (afkomstig uit de CDU, gekozen in 1984), over wie Kohl in zijn memoires noteerde dat deze hem na zijn herverkiezing tot bondskanselier in 1987 zonder enige vreugde of enthousiasme de bijbehorende oorkonde overhandigde.<sup>246</sup>

Er kwam ook wederom een coalitieakkoord. Strauss en de FDP drongen daar vanaf het begin sterk op aan. Ze wilden zo precies mogelijk de politiek voor de komende vier jaar vastleggen en interpretatieverschillen vermijden. Het eind van het liedje was echter een coalitieakkoord dat, in de layout die de FDP gebruikte, maar liefst 44 pagina's telde, vooral bestond uit vage intentieverklaringen en slechts op weinig punten concreet was. Een buitenlandparagraaf ontbrak net als in 1983, en dat wilde Kohl ook graag zo: Strauss en Genscher verschilden daar hemelsbreed over van mening, en Kohl wilde de kruisrakettenproblematiek liever regelmatig met de coalitiepartners doorspreken. In de regeringsverklaring van 18 maart werd dat niet heel veel anders. Dat leverde Kohl het verwijt van de SPD op dat niet duidelijk was wat nu het gezamenlijke programma van de coalitie was.<sup>247</sup>

Over de status van het coalitieakkoord bestond wederom verwarring. Weliswaar kreeg het FDP- en CDU-kader deze keer de beschikking over dezelfde teksten, maar de volgorde van de paragrafen verschilde nog. Kropp en Sturm spreken van 'diverse' akkoorden, wat het verschil in de volgorde misschien verklaart. Het *Datenhandbuch* spreekt over 'gedetailleerde *Koalitionsvereinbarungen*, geen uitdrukkelijk *Koalitionsvertrag*'. Het exacte verschil tussen deze twee termen, die zich beide laten vertalen als coalitieakkoord, is niet geheel duidelijk. Volgens Ismayr spraken partij en fractie na de onderhandelingen over een '*Koalitionsvereinbarung*, die (...) sinds 2002 ook wel als *Koalitionsvertrag* wordt aangeduid'. Mogelijk speelt hierbij mee dat in 1983 en 1987 bij de coalitiepartners nog sprake was van het 'ritueel om elkaar na de verkiezingen de schuld te geven', aldus Ismayr. Dat wijst er volgens hem op dat de spanningen in de coalitie toen groter waren dan in 1991 en 1994. Voor die jaren zijn er ook geen verschillen in de teksten meer.<sup>248</sup>

De secretaris-generaal van de FDP ventte per brief van 12 maart het coalitieakkoord weer opgewekt uit aan het kader. Volgens de FDP kwam er geen

conservatieve ommekeer op het gebied van de rechtsstaat. Verder werd het liberale buitenlandbeleid voortgezet, kwam er belastingverlaging voor iedereen en – een speerpunt dat voor de FDP bijzonder mag heten – zou in de Grondwet worden vastgelegd dat het milieu beschermd diende te worden. In zijn regeringsverklaring zweeg Kohl daarover, en in zijn memoires mopperde hij over dit verliespunt voor CDU/CSU. Dat rechters zich zouden kunnen uitspreken over milieukwesties vond Kohl politiek zeer onwenselijk. Het betreffende artikel (20a) kwam er overigens pas in 1994. Een punt waar de FDP helaas zijn zin niet gekregen had, zo vernam het partijkader, was een afname van het aantal ministers. In de puzzel moest natuurlijk wel een vierde FDP-minister passen.<sup>249</sup>

Daarmee kwam het plaatje er als volgt uit te zien:

	Zetels Bondsdag	Sociaal- economisch	Buitenland	Binnenland	Ruimtelijk	Sociaal- cultureel
CDU	174	Financiën (tot april 1989); Werk- gelegenheid en Sociale Zaken	Defensie; Duits- Duitse betrekkin- gen	Chef BKA; BiZa (vanaf april 1989)	Post en Telecomm.; Milieu, Natuurbe- scherming en Kernreac- torveiligheid	Jeugd-, Gezins-, Vrouwen- zaken en Volksge- zondheid; Onderzoek en Technologie
CSU	49	Financiën (vanaf april 1989)	Ontwikke- lingssamen- werking	BiZa (tot april 1989); Chef Bun- des-Pres- se-Amt (vanaf april 1989)	Verkeer; Ruimtelijke Ordening, Bouwwezen en Steden- bouw; Voedsel- voorziening, Land- en Bosbouw	
FDP	46	Economi- sche Zaken	Buitenland- se Zaken (plv. BK)	Justitie		Onderwijs en Weten- schap

Tabel 20 Verdeling van de ministersposten over de partijen, 1987 - oktober 1990

Bij Kohls regeerstijl hoorde dat coalitiepartners (ook de CSU) zelf hun ministerskandidaten mochten voordragen, ondanks zijn formele grondwettelijke recht (artikel 64, lid 1) om dat ook voor CSU en FDP te doen. In zijn memoires

schreef Kohl zelfs dat dit een gebruik was ‘sinds het ontstaan van de Bondsrepubliek’. Daarbij hoorde voor hem dat hij het voorstel van de FDP accepteerde dat Jürgen Mollemann minister van Onderwijs en Onderzoek zou worden (de eerste voor die partij!) – ‘ondanks politieke en menselijke bezwaren in onze kring’.<sup>250</sup>

Kohl had als bondskanselier een heel aantal ‘vaste’ ministers voor de CDU, die gedurende een lange reeks van jaren hun werk kennelijk naar behoren deden. Voor hen gold dat hun aanblijven na verkiezingen niet wezenlijk ter discussie stond. Als ze toch aftraden gebeurde dat dus tussentijds; in geval van nood kon er met hen geschoven worden. Het beroemdste voorbeeld was Norbert Blüm, die zestien jaar lang minister van Werkgelegenheid en Sociale Zaken bleef, waardoor die post steeds op voorhand bestemd was voor de CDU.

Kohl verwierf op 11 maart 253 stemmen op 497 leden; dat waren er, onverwacht, slechts vier meer dan de benodigde 249. Van de coalitiefracties hadden vijftien leden niet op Kohl gestemd. ‘Jammer dat niemand me in de fractie duidelijk had gemaakt of de onvrede betrekking had op het Duitsland- of het Landbouwbeleid’, mopperde Kohl in zijn memoires. De lijst van kabinetsleden kwam pas weer na Kohls verkiezing, om wraak via het stembriefje te voorkomen. De lijst viel voor sommigen zeker verrassend uit, meende hij. Schwarz beschouwde de vijftien ontbrekende stemmen als onvermijdelijk na de stormachtige coalitievorming: er bleek volgens hem uit dat Kohl ‘meer stiekeme vijanden en lauwe vrienden dan eerder had’.<sup>251</sup>

1989 verliep voor Kohl weinig gelukkig. Er werd geaasd op het partijvoorzitterschap dat hij al sinds 1973 bekleedde. Ook raakte hij getroebleerd met de secretaris-generaal van de partij, Heiner Geissler, die hij na jarenlang trouwe dienst ontsloeg. De klad leek in zijn bondskanselierschap te zijn gekomen. Dat hij in juni bij de Europese verkiezingen de SPD nipt vóór wist te blijven, betekende dat hij weer door het oog van de naald was gekropen. In de aanloop naar de partijdag in Bremen in september 1989, waar een nieuwe voorzitter gekozen moest worden, kwam een heuse samenzwering tegen hem op gang. Niemand durfde echter de stap te zetten om Kohl uit te dagen. Dat hij nog niet helemaal uit de gevarenzone was, bleek eruit dat hij, hoewel hij de enige kandidaat voor het partijvoorzitterschap was, 127 tegenstemmen kreeg bij 571 voorstemmen.

De ontwikkelingen vanaf het voorjaar van 1989, culminerend in de val van de Berlijnse Muur op 9 november, maakten echter op slag alles anders. Het bleek Kohls redding te zijn.<sup>252</sup>



### Intermezzo: de betekenis van de Duitse hereniging voor coalitie-vorming<sup>253</sup>

In een terugblik op het DDR-regime zei de toenmalig secretaris van het centraal comité van de Oost-Duitse eenheidspartij, de SED, anno 2009 openhartig: 'Wir haben fast alles falsch gemacht.' Zijn gesprekspartner, de journalist Frank Sieren, maakte dat tot de titel van zijn boek. Twintig jaar daarvoor, op 9 november 1989, speelde deze man, Günter Schabowski, een beslissende rol speelde bij de val van de Berlijnse Muur. Hij deed dat door op een roemruchte persconferentie de nieuwe regels voor het reizen van DDR-burgers naar het Westen bekend te maken. Het DDR-regime hoopte zo een eind te maken aan de leegloop van het land die sinds het voorjaar van 1989 op gang was gekomen, eerst via Hongarije en later ook via Tsjechoslowakije.

In de chaotische situatie van die dagen had Schabowski van de nieuwe secretaris-generaal van het politbureau, Egon Krenz (die drie weken daarvoor Erich Honecker was opgevolgd) niet meegekregen dat de nieuwe regeling de volgende dag pas zou moeten ingaan, waardoor ook de grenswachten compleet werden overvallen. Doordat de persconferentie rechtstreeks werd uitgezonden en mensen massaal naar de Berlijnse grensposten stroomden, kregen de gebeurtenissen een sterke eigen dynamiek. Aan het eind van de avond werd de druk op de grens zo groot dat ze geopend werd. Al de volgende avond vatte Willy Brandt voor een mensenmenigte voor Rathaus Schöneberg in West-Berlijn – dezelfde plek waar hij als burgemeester in 1963 naast Kennedy had gestaan – samen wat dit betekende: 'Jetzt wächst zusammen, was zusammengehört.' Kohl, die daar ook sprak, was aanzienlijk terughoudender in zijn uitspraken op verzoek van de in 1985 aangetreden Russische leider Michael Gorbatsjov.<sup>254</sup>

Hoewel duidelijk was dat de leegloop voor de DDR een existentieel probleem vormde, werd de wereld en dus ook de West-Duitse regering toch compleet overvallen door de plotselinge wending die de gebeurtenissen op 9 november 1989 namen. Besprekingen over de mogelijke vormen van samenwerking van de beide Duitslanden kwamen nu snel op gang. Op 28 november presenteerde Kohl een tienpuntenplan voor een Duits-Duitse-confederatie en op 19 december werd de bondskanselier in Dresden zo enthousiast toegejuicht door een mensenmenigte dat de eerste gedachten over een volledige hereniging van de beide Duitslanden echt post begonnen te vatten. De Oost-Duitse minister-president Hans Modrow (ook pas net in die functie) stelde op 1 februari voor dat de nieuwe Duitse staat neutraal zou moeten zijn, maar al heel kort daarna bleek de financiële situatie van de DDR zich zodanig snel te verslechteren dat hij wel akkoord moest gaan met een niet-neutraal Duitsland dat lid van de NAVO zou blijven.

Kohl had inmiddels gezien dat er een historische taak voor hem lag. Dat

maakte dat hij niet meer vatbaar was voor waarschuwingen om behoedzaam om te gaan met de hereniging. De redenering dat de Bondsrepubliek vroeger of later toch wel de boedel zou moeten overnemen, kreeg de overhand; geld leek daarbij voor de Bondsrepubliek geen rol te spelen, en Kohl toonde zich optimistisch over de mogelijkheden van de Bondsrepubliek om de gehele economie van de DDR over te nemen, waar het op neerkwam.

Ook het op korte termijn invoeren van vrije verkiezingen in de DDR werd noodzakelijk geacht, om de Bondsregering snel een gelegitimeerde gesprekspartner te geven. Op 20 februari 1990 besloot de *Volkskammer* van de DDR dat die op 18 maart gehouden zouden worden. 'Ik heb me vaak afgevraagd, wat het met mensen doet, als ze voor het eerst sinds 58 jaar weer deel kunnen aan vrije verkiezingen', noteerde Kohl in zijn memoires.<sup>255</sup>

Kort voor deze verkiezingen sprak hij zich ervoor uit dat kleine spaarders hun Oostmarken 1 op 1 tegen D-Marken zouden kunnen omruilen, alhoewel de *Bundesbank* had geadviseerd te kiezen voor de meer reële verhouding van 2:1 of 3:1. Op 5 februari had de *Bundesbank* al aangeraden om in een paar jaar tijd stapsgewijs over te gaan tot een monetaire unie met de DDR, wat Kohl de dag erop afwees.

Snelle partijvorming in de DDR was nodig om daar aan verkiezingen te kunnen deelnemen. De partijen waren daar al snel na de oorlog onder de eenheidspartij SED geschaard en hadden geen enkele democratische ontwikkeling doorgemaakt, voor zover ze überhaupt nog bestonden. Op 11 november werd een nieuwe voorzitter van de Oost-CDU aangesteld, Lothar de Maizière. Deze deed aan de verkiezingen mee in een alliantie met een aantal kleinere partijen, die bij de eerste en laatste vrije verkiezingen in de DDR op 18 maart maar liefst 48,1% van de stemmen behaalde; de SPD behaalde 21,8%, de voormalige communisten van de SED die zich hadden omgevormd tot de *Partei des Demokratischen Sozialismus* (PDS) 16,3%, de liberalen 5,3% en *Bündnis 90* (die later zou fuseren met de Groenen) 2,9%. De Maizière vormde een grote coalitie met sociaaldemocraten en liberalen. Daarmee had Kohl in de DDR zowel een partijgenoot als een gesprekspartner.<sup>256</sup>

De beide Duitslanden en de vier geallieerden (die formeel nog steeds Berlijn bezet hielden) trachtten vervolgens overeenstemming te bereiken over de hereniging. De enige haalbare manier daarvoor bleek het 'twee-plus-vier'-concept te zijn: eerst moesten de Bondsrepubliek en de DDR rond de tafel over de economische, politieke en juridische consequenties, waarna zij samen met de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en de Sovjet-Unie de buitenlandpolitieke vragen zouden behandelen: de bevestiging van de Oder-Neisse-grens als oostgrens van het nieuwe Duitsland, terugtrekking van Russische troepen uit de DDR, de omvang van de nieuwe Duitse krijgsmacht, en

veiligheidsgaranties voor de buurlanden. Het lukte Kohl en Genscher op 16 juli, in Gorbatsjovs vakantieverblijf in de Kaukasus, overeenstemming te bereiken met de Russische president en diens minister van Buitenlandse Zaken Sjevarnadze. Beslissend was dat ook de Russen zich neerlegden bij voortgezet Duits NAVO-lidmaatschap.

In de lente van 1990 ontbrandde tevens de discussie over de Grondwet van het nieuwe Duitsland. Daarbij stonden twee visies ter discussie. Artikel 23 van de Grondwet schreef sinds 1949 voor dat de Grondwet ook moest gaan gelden 'in andere delen van Duitsland' (de DDR). Daarnaast was (en is) er de zogeheten 'eeuwigheidsclausule' in artikel 146, die bepaalt dat de Grondwet zijn werking verliest op de dag dat er een *Verfassung* (een woord dat duidt op een Grondwet specifiek voor heel Duitsland, reden waarom deze term in 1949 bewust niet gebruikt was) in werking zou treden, waarover het Duitse volk in vrijheid zou kunnen besluiten. Het juridisch lijkende vraagstuk of de weg van artikel 23 of 146 bewandeld zou worden, werd al snel politiek beslecht. De SPD in West- en Oost-Duitsland en burgerrechtenbewegingen in de DDR bepleitten het tweede om de indruk te vermijden dat de DDR geannexeerd werd. De Bondsregering pleitte echter voor het eerste, als de snelste en makkelijkste oplossing. Een grote meerderheid van 84,1% van de inwoners van de DDR bleek volgens een opiniepeiling ook voorstander te zijn van aansluiting bij de West-Duitse Grondwet; de coalitiefracties in het pas gekozen parlement van de DDR, de *Volkskammer*, volgden die voorkeur.

In het voorjaar van 1990 kwam ook al op de agenda wanneer de eerste verkiezingen in een herenigd Duitsland zouden plaatsvinden. Voor reguliere verkiezingen in de Bondsrepubliek zou dat 45 tot 47 maanden na de constitueren van de Bondsdag van 18 februari 1987 moeten zijn, wat neerkwam (met verkiezingen op zondag, zoals gebruikelijk in Duitsland) op een verkiezingsdatum tussen 25 november en 13 januari. SPD én FDP pleitten in het voorjaar al voor een verlenging van de *Wahlperiode*, tot aan die eerste gezamenlijke verkiezingen; Kohl hield vooralsnog vast aan de datum van 2 december.

Op 2 augustus kwam De Maizière de bondskanselier opzoeken in diens vakantiewoning in het Oostenrijkse Sankt Gilgen. Met het oog op de rampzalige economische situatie in de DDR wilde de minister-president dat er zo snel mogelijk nieuwe verkiezingen in een herenigd Duitsland zouden worden gehouden. Zijn land stond voor een faillissement en kon het tot 2 december niet meer volhouden, ondanks de miljarden D-Marken die vanuit Bonn naar de DDR vloeiden. Konden de eerste gezamenlijke Duitse verkiezingen niet mooi worden gehouden op 14 oktober, tegelijk met de hereniging zelf, en met de op die dag ook geplande verkiezingen voor de vijf nieuwe *Länder* van de DDR? Kohl had er wel oren naar. Feestelijke verkiezingen tegelijk met de hereniging

leek hem verre te verkiezen boven verkiezingen in december, want tegen die tijd zouden faillissementen, werkloosheid en algehele desoriëntering in de DDR weleens een grote rol kunnen spelen. De SPD redeneerde om dezelfde reden juist omgekeerd: hoe later de verkiezingsdatum, des te beter.

Kohl wist maar al te goed hoe moeizaam de weg naar vervroegde verkiezingen in 1983 geweest was. Op zichzelf was toen gebleken dat waar een politieke wil is, de bondspresident en het *Bundesverfassungsgericht* een weg zouden vinden. Kohls relatie met bondspresident Von Weizsäcker was echter nogal koel, en deze had al had laten blijken bezwaar te hebben tegen het hiertoe stellen van een 'onechte vertrouwensvraag'. Er was nog één andere mogelijke weg: een grondwetswijziging, waarvoor een twee derde meerderheid in Bondsdag en *Bundesrat*, en dus de SPD, nodig was. Behoedzaam manoeuvreren was dus nodig, realiseerde Kohl zich. Die weg werd echter al de volgende dag abrupt afgesneden – nota bene door De Maiziëre. Die bracht namelijk onverwacht het plan voor vervroegde verkiezingen naar buiten en wekte de indruk dat Kohl en hij het daarover eens waren. 'Ik was sprakeloos', aldus Kohl in zijn memoires. Hiermee was iedere kans om de verkiezingen op 14 oktober te doen houden verkeken, want bij de SPD gingen nu de hakken in het zand. Kohl was daarmee terug bij af: van het vervroegen van de verkiezingen werd afgezien en 2 december bleef de verkiezingsdatum. Eind augustus kwamen de beide Duitslanden het herenigingsverdrag overeen. Nadat Kohl van de Duitse weerdiensten had vernomen dat het de eerste week van oktober meestal nog mooi weer is, werd de hereniging bepaald op 3 oktober, die voortaan zou gelden als een nationale feestdag.<sup>257</sup>

Op 29 september leek het nog even of het *Bundesverfassungsgericht* roet in het eten zou gooien met betrekking tot de verkiezingsdatum. De extreemrechtse *Republikaner*, de PDS en de Groenen hadden bezwaar gemaakt tegen de kieswet voor deze eerste verkiezingen. Het Hof verwierp het hanteren van een kiesdrempel van 5% voor het gehele nieuwe gebied van de Bondsrepubliek. Binnen een week, op 5 oktober, ging de Bondsdag akkoord met een aangepaste kieswet, volgens welke de kiesdrempel separaat voor het gebied van de twee Duitslanden zou gelden.<sup>258</sup>

3 oktober werd ook de dag dat een ingrijpende Grondwetswijziging van kracht werd, nodig vanwege de hereniging. De zes nieuwe *Länder* werden er bijvoorbeeld in vastgelegd: Berlijn, Brandenburg, Mecklenburg-Voorpommeren, Saksen, Saksen-Anhalt en Thüringen. Op 14 oktober togen de kiezers in vijf van deze *Länder* ter stembus; Berlijn volgde op 2 december. Kohls inschatting dat het gunstig was om zo snel mogelijk na de hereniging verkiezingen te houden, bleek heel redelijk te kloppen. In oktober 1990 beschikten CDU/CSU en FDP in de *Bundesrat* nog over een minderheid van 20 van in totaal 49 zetels; met de

nieuwe getalsverhoudingen en na de vorming van regeringen in de zes nieuwe *Länder* had de coalitie van Kohl weer een nipte 'eigen' meerderheid: 35 van de nu totaal 68 stemmen.

Voor de resterende duur van de periode breidde Kohl op 3 oktober zijn kabinet uit met ministers voor bijzondere opgaven, maar liefst vijf in getal, die zich met de gecompliceerde hereniging zouden gaan bezighouden. Daaronder waren drie ministers van de CDU, een van de FDP, en een van een Oost-Duitse partij die deel had uitgemaakt van de alliantie met de Oost-CDU, de rechts-conservatieve *Deutsche Soziale Union*. Een van de nieuwe CDU-ministers was De Maizière zelf, die overigens op 19 december alweer moest aftreden nadat *Der Spiegel* had onthuld dat hij medewerker van de Stasi was geweest. De Bondsdag werd tijdelijk uitgebreid met 144 'Oost-Duitse' leden, tot aan de verkiezingen, en ging vanaf 4 oktober 1990 weer vergaderen in de Rijksdag in Berlijn, dat met de Duitse hereniging ook weer de hoofdstad van Duitsland werd. Op 20 juni 1991 besloot de Bondsdag officieel – overigens nipt: met 338 tegen 320 stemmen – dat parlement en regering naar Berlijn zouden verhuizen. Die operatie duurde tot 1999, waarna het grootste deel van het parlement, het nieuwe *Bundestkanzleramt* en de meeste ministeries in Berlijn hun plaats vonden.

Kohl werd door zijn partij als *Kanzler der Einheit* op het schild geheven. Hij zag er wijselijk van af al in de campagne toe te geven dat ter financiering van de Duitse eenheid alleen al in 1991 tientallen miljarden D-Marken nodig zouden zijn. In plaats daarvan sprak hij op 1 oktober op een feestelijke partijdag van de CDU, waar de christendemocraten hun partijgenoten in de vijf nieuwe *Länder* in hun organisatie opnamen, zijn beroemd geworden woorden dat in de voormalige DDR snel weer 'blühende Landschaften' zouden ontstaan. Een gelukkige omstandigheid voor Kohl was de relatieve zwakte van zijn opponent van SPD-huize in deze campagne: Oskar Lafontaine, de minister-president van Saarland. Deze gold als een fanatiek tegenstander van de snelle eenwording en probeerde in de campagne Kohls optimisme door te prikken: hij hield de kiezers voor dat Kohl een veel te rooskleurige voorstelling gaf van de economische situatie in de nieuwe *Länder* en dat belastingverhoging onvermijdelijk was. Op zichzelf had hij daar groot gelijk in. Hij kwam met deze kritische houding echter op velen over als iemand die de Duitse eenwording eigenlijk helemaal niet gewild had, terwijl de campagne juist geheel in het teken van die hereniging stond.<sup>259</sup>

### De coalitievorming van 1990/1991: Kohls coalitie opnieuw bevestigd

De Duitse hereniging veranderde relatief weinig aan het coalitielandschap. CDU/CSU en FDP wensten een voortzetting van hun coalitie, terwijl de Groenen zich nu duidelijk uitspraken voor een coalitie met de SPD. Omge-

keerd onthielden de sociaaldemocraten zich van een duidelijke voorkeur. De voormalige Oost-Duitse communisten van de PDS werden in het algemeen, ook door henzelf, niet als een mogelijke coalitiepartij beschouwd.<sup>260</sup>

Kohl werd de overtuigende winnaar van de verkiezingen. Na de eenwording werd het aantal kiesdistricten uitgebreid tot 328, waarmee het aantal zetels in de Bondsdag op 656 kwam. Daar kwamen in dat jaar nog zes *Überhangmandate* bij, die alle werden behaald in de nieuwe *Länder* en toevielen aan de CDU. De CDU/CSU behaalde 319 zetels: de hereniging pakte heel goed uit voor de christendemocraten. De FDP ging van 46 naar 79 zetels. De coalitie behaalde dus 398 van de 662 zetels. Zo ruim was de meerderheid nog nooit geweest. De SPD verloor procentueel, maar door de grote uitbreiding van het zeteltal gingen de sociaaldemocraten toch van 186 naar 239 zetels. De Groenen werden gered door de overgangsregeling als gevolg van de uitspraak van het *Bundesverfassungsgericht*: over de hele nieuwe Bondsrepubliek bezien, bleven ze onder de 5%, maar de kiesdrempel gold separaat in West en Oost, en in Oost-Duitsland behaalde *Bündnis 90* toch 6,2%. Dat leverde slechts acht zetels op, omdat alleen de stemmen van Oost-Duitsland meetelden. Ook de PDS behaalde alleen in Oost-Duitsland de kiesdrempel (11,1%), goed voor 17 zetels.

De onderhandelingen tussen CDU, CSU en FDP begonnen op 6 december 1990. In zijn memoires schreef Kohl dat de sfeer beter was dan in 1987, al werden ze toch weer gemarkeerd door ruzies tussen CSU en FDP. Kohl probeerde binnenskamers uit te leggen dat zijn fractie de FDP maar zo veel mogelijk moest proberen te negeren, omdat een derde van de FDP-aanhangers eigenlijk een voorkeur had voor de CDU/CSU, maar die partij domweg niet te groot wilde laten worden.

Wat daar ook van zij: de FDP blaakte inderdaad van zelfvertrouwen, en tussen de FDP en CSU waren nog oude rekeningen te vereffenen. De liberalen keerden zich fanatiek tegen iedere vorm van belastingverhoging. Het belangrijkste twistpunt werd de eis van de FDP om in de nieuwe *Länder* lagere belastingen dan in de rest van de Bondsrepubliek te heffen, om de voormalige DDR economisch op de been te helpen. Kohl voelde daar niets voor, omdat dat West-Duitse bedrijven zou stimuleren zich alleen in naam daar te bevestigen, en dat misbruik wilde hij voorkomen.

In het coalitieakkoord kwam uiteindelijk te staan dat werd afgezien van belasting op kapitaal en vermogen. Kohls biograaf Schwarz noemt het een enorme fout van Kohl dat hij in deze coalitievorming niet aandrong op belastingverhogingen. Daarmee liet hij niet alleen de nieuwe *Länder* economisch aan hun lot over, hij veroordeelde er ook zichzelf mee tot een jarenlange politiek van doormodderen, omdat zo de grote economische problemen in het Oosten op de lange baan werden geschoven. Het coalitieakkoord telde nu al 80 pagina's.



Kohl was deze keer zo zeker van zijn herverkiezing dat hij de namen van de kabinetsleden al aan zijn fractie liet weten voorafgaand aan zijn herverkiezing tot bondskanselier op 17 januari. De dag erna volgde de beëdiging van de nieuwe leden van het kabinet, 47 dagen na de verkiezingen.

Bij de portefeuillevverdeling werd de oplossing gevonden om de FDP één ministerspost meer te geven en de CSU één minder (eigenlijk twee, sinds de Chef van het *Bundespresseamt* in 1989 tijdelijk de ministersstatus had gekregen). De CSU gaf verder haar overwicht in de ruimtelijke hoek op (zowel Verkeer als Post en Telecommunicatie) voor een post in de sociaal-culturele hoek (Volksgezondheid). De FDP kreeg voor het eerst sinds de tijden van Adenauer in elk van de vijf hoofdbeleidsgebieden weer een ministerspost.<sup>261</sup>

Het plaatje zag er als volgt uit:

	Zetels Bonds- dag	Sociaal- economisch	Buitenland	Binnenland	Ruimtelijk	Sociaal- cultureel
CDU	268	Werkge- legenheid en Sociale Zaken	Defensie	Chef BKA; BiZa	Milieu, Natuur bescherming en Kernreac- torveiligheid; Verkeer; Post en Telecommu- nicatie (tot dec. '92); Voedsel voorziening, Land- en Bos- bouw (vanaf jan. '93)	Gezins- en Ouderen- zaken; Vrouwen en Jeugdzaken; Onderzoek en Techno- logie
CSU	51	Financiën	Ontwikke- lingssamen- werking		Voedselvoor- ziening, Land- en Bosbouw (tot jan. '93); Post en Tele- communicatie (vanaf jan. '93)	Volksge- zondheid
FDP	79	Economi- sche Zaken (plv. BK van mei '92 tot jan. '93)	Buitenland- se Zaken (plv. BK tot mei '92 en vanaf jan. '93)	Justitie	Ruimtelijke Ordering, Bouwwezen en Stedenbouw	Onderwijs en Weten- schap

Tabel 21 Verdeling van de ministersposten over de partijen, 1991 – 1994



Aan de tabel valt in de eerste plaats op dat er (uiteraard) geen minister voor Duits-Duitse-betrekkingen meer nodig was. Het departement van Jeugd-, Gezins- en Vrouwenzaken en Volksgezondheid werd gesplitst in drie ministeries. De pers sprak spottend van 'het huis met de drie meisjes', het *Dreimädelhaus*, een bekende Duitse operette. Op Vrouwen- en Jeugdzaken werd Angela Merkel minister. In Nederland vond Til Gardeniers het als aankomend minister van CRM in 1977 nog ongewenst dat zij twee vrouwelijke staatssecretarissen zou krijgen: 'Ik zie de krantenkoppen al voor me: het *Dreimädelhaus* kan het niet aan.'<sup>262</sup>

Niet af te lezen uit tabel 21 is dat het hier Kohls meest instabiele kabinet betrof. Bijna geen minister bleef vier jaar op zijn of haar post. Vooral het jaar 1992 was bijzonder onrustig. Daaraan droegen dramatische verkiezingen in Baden-Württemberg in april bij, toen de CDU bijna tien procentpunten verloor en de *Republikaner* van Franz Schönhuber met 10,9% in de *Landtag* in Stuttgart kwamen. Het had nog erger kunnen aflopen: de CDU kon er in elk geval de minister-president blijven leveren, al moest ze hier voor het eerst in twintig jaar de macht delen met een andere partij (de SPD). Aan het eind van 1992 vervuilden CDU en CSU in een nieuwe reshuffle de posten van Voedselvoorziening, Land- en Bosbouw en die van Post en Telecommunicatie. In mei van dat jaar was Horst Seehofer, de latere CSU-voorzitter, al tussentijds toegetreden tot het kabinet (op Volksgezondheid). Er werd toen net hevig gespeculeerd over een tussentijdse verandering van coalitie: CDU/CSU-fractievoorzitter Schäuble – die inmiddels algemeen gezien werd als de kroonprins van Kohl – onderhandelde namelijk met de SPD in de voor de FDP gevoelige asielproblematiek: dat werd gezien als een aanwijzing dat de SPD er – net als in 1966 – op aanstuurde tot een grote coalitie toe te treden, om dan bij de volgende verkiezingen – in 1994 – CDU/CSU naar de oppositie te manoeuvreren. Dat ook net rond deze tijd Genscher liet weten het na achttien jaar ministerschap wel mooi genoeg te vinden, voedde de speculaties nog verder. De coalitie bleef echter gewoon in het zadel; Genscher werd in mei opgevolgd door Klaus Kinkel.

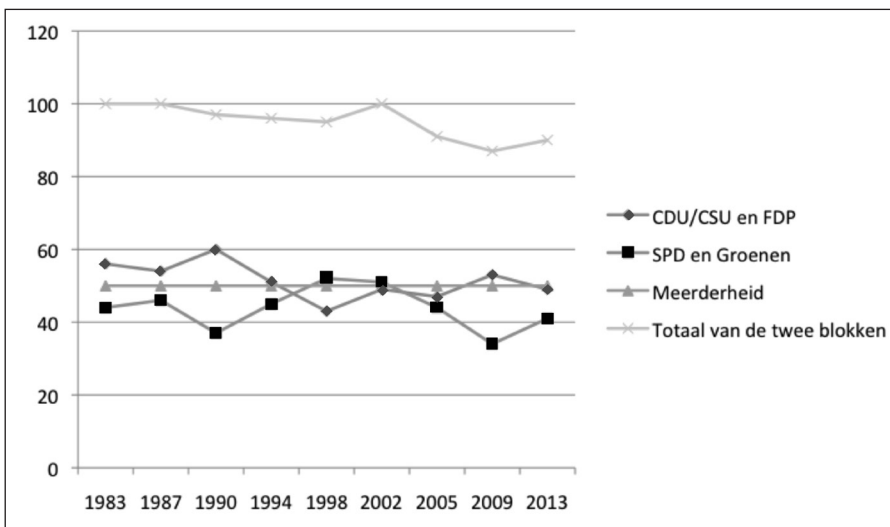
Wel verwierf de SPD veel invloed met de onderhandelingen over een solidariteitspact in 1993. Omdat een langetermijn-reddingsplan voor de voormalige DDR nog steeds niet bespreekbaar was voor de FDP, kwam dit effectief tot stand in ad hoc-onderhandelingen met de zestien minister-presidenten. Voor de door de SPD gedomineerde regeringen werden die gevoerd door Lafontaine van Saarland, voor de door CDU/CSU geleide regeringen door Kurt Biedenkopf van Saksen. Het lukte Kohl vervolgens dat pakket door het kabinet te loodsen. Waar de coalitie werd verlamd, wonnen de zestien regeringsleiders aan invloed als zij het wél eens werden.<sup>263</sup>

### Intermezzo: een bipolair partijenstelsel?

Dat de FDP in 1982 de sociaalliberale coalitie inruilde voor een christelijke-liberale bleek (achteraf) tevens een nieuw tijdperk in het Duitse partijenstelsel in te luiden. Er kwam een eind aan wat wel het ‘tweeënhalve-partijstelsel’ werd genoemd, zoals de Bondsrepubliek dat vanaf 1961 had gekend, met een coalitie bestaande uit twee grote partijen en één kleine. Dat dat tijdperk was afgelopen, bleek pas echt toen in 1983 de Groenen in de Bondsdag kwamen, hetgeen mede gelukt was door – zoals Rudzio het samenvat – de onzekere reactie van de SPD op de groene uitdagers. Hij wijst erop dat dit niet alleen betekende dat er een nieuwe partij in de Bondsdag kwam, maar ook dat dat een extra conflictdimensie meebracht. Rudzio noemt dat de ‘ecologisch-economische’ dimensie. Voor iedereen was duidelijk dat voor de Groenen niet alleen – misschien zelfs niet in de eerste plaats – de klassieke sociaaleconomische verdelingsissues van belang waren.

Tussen SPD en Groenen bestond geen liefde op het eerste gezicht. De eerste coalities in de *Länder* liepen zelfs uit op het voortijdige vertrek van de Groenen daaruit, in Hessen (februari 1987) en (toen nog net West-)Berlijn in november 1990. Desondanks stelden de beide partijen zich langzaam in op hun samenwerking, al bleef voor de SPD een grote coalitie altijd een terugvaloptie. Voor de FDP gold dat ze de sleutelrol die ze tot 1982 in de Duitse politiek had gespeeld langzaam kwijtraakte, door zich op de traditionele sociaaleconomische dimensie te verbinden aan CDU/CSU. Zo ontstonden twee tegenover elkaar staande blokken.<sup>264</sup>

Hoe deden die twee blokken het vanaf 1983 bij de verkiezingen voor de Bondsdag?



Figuur 2 Percentage zetels op het totaal van CDU/CSU met FDP, en van SPD en Groenen

De piek die CDU/CSU en FDP behaalden bij de herenigingsverkiezingen van 1990 is duidelijk zichtbaar in figuur 2. Dat die twee fracties samen 60% van de zetels bezaten, was voor het laatst gebeurd in 1961 toen Adenauer voor de laatste keer kandidaat-bondskanselier werd. Vanaf 1990 ging het echter acht jaar lang bergafwaarts met hun zeteltal, en stegen de SPD en de Groenen juist in de kiezersgunst tot aan een meerderheid. Uit de grafiek blijkt dat coalitievorming in Duitsland vanaf 1983 schijnbaar heel overzichtelijk werd: als een van de twee blokken een meerderheid behaalde, ging dat blok regeren. Alleen in 2005 en 2013 lukte dat geen van beide blokken.

In 1990 kwam eveneens een eind aan het zuiver bipolaire partijstelsel (twee tegen twee): in dat jaar kwam immers de PDS (later: *Die Linke*) als vijfde fractie in de Bondsdag. Voor de coalitievorming beschouwde Rudzio die fractie als een 'potentieel reservewiel' voor een rood-groene coalitie. Dat reservewiel is op het niveau van de Bondsrepubliek als geheel echter nog niet gebruikt; *Die Linke* geldt zelfs na meer dan 25 jaar slechts als *koalitionsfähig* in de voormalige DDR. Wel ontstonden er vanaf 2005 meer complexe coalities.

De betekenis van *Die Linke* bij de nationale coalitievorming lijkt tot nu toe vooral een negatieve. Zij zorgde er immers voor dat in 2005 en in 2013 geen van de twee blokken een getalsmatige meerderheid behaalde. Rudzio en andere auteurs plaatsen het einde van het partijstelsel met twee rivaliserende blokken in 2005. Voor de periode vanaf 2005 spreekt Rudzio (schrijvend in 2011) van een 'nog niet voltooid bipolair vijfpartijstelsel'. Daarop zal in worden teruggeko- men bij het intermezzo na de coalitievorming van 2005.<sup>265</sup>

### De coalitievorming van 1994: nog één laatste (?) keer Kohl<sup>266</sup>

In 1994 was, voor het eerst sinds 1969, kort voor Bondsdagverkiezingen de verkiezing van een nieuwe bondspresident voorzien. De aftredende bondspresident Von Weizsäcker had toen zijn maximale twee termijnen uitgediend. In 1994 nam hij vanuit Bonn zijn intrek in *Schloss Bellevue* in Berlijn, waar de bondspresident nog steeds woont en werkt. Dat Von Weizsäcker in 1989 als bondspresident herkozen werd zonder tegenkandidaat was (en is nog steeds) een unicum bij dit soort verkiezingen. Dat was veelzeggend over het grote gezag dat hij in de vijf jaar daarvoor had opgebouwd.

Ook in 1994 ging de verkiezing van een nieuwe bondspresident niet zonder slag of stoot. Kohl had de vergissing gemaakt zich te scharen achter de kandidatuur van Steffen Heitmann, de CDU-minister voor Justitie in Saksen (dus in de voormalige DDR), die zowel een juridische als een kerkelijke achtergrond had. Na de bekendwording van diens kandidatuur barstte de kritiek op hem echter los – ook uit kringen van de CDU. Heitmann gold als aartsconservatief, en (onder meer) zijn denkbeelden over vrouwenemancipatie riepen weerstand

op bij Bondsdagvoorzitter Rita Süßmuth én (voorzichtiger) ook bij de minister voor Vrouwen- en Jeugdzaken, Angela Merkel. Zelfs bij de CSU was er weerstand tegen hem; de CDU/CSU-fractie werd ook pas laat betrokken bij deze keuze. De FDP had al besloten met een eigen kandidaat te komen. Als die het niet zou redden, was Heitmann in een latere ronde afhankelijk van de liberale stemmen. De SPD kwam met een sterke tegenkandidaat: Johannes Rau, in 1987 de kandidaat-bondskanselier voor die partij. Daar zag Kohl niets in, maar hij onderkende maar al te goed het gevaar dat van Rau als bondspresident zou uitgaan: dat een grote coalitie gewenst was – met een ander dan Kohl als bondskanselier. Omdat Kohls rivalen in de eigen partij dat wel zagen zitten, was het niet ondenkbaar dat Rau met enige steun van CDU/CSU toch bondspresident zou worden.

Kohl had echter in zekere zin geluk dat de kritiek Heitmann teveel werd en hij zich terugtrok als kandidaat. Kohls poging om kort voor de Bondsdagverkiezingen zowel de kiezers in het Oosten als de conservatieven te behagen, was daarmee mislukt. Angela Merkel merkte daarover in de fractievergadering op: 'Onafhankelijk van wie het is, wordt elke kandidaat uit Oost-Duitsland scherper beoordeeld dan een kandidaat uit West-Duitsland. (...) Oost-Duitsers snappen dat ze nog niet zo ver zijn het staatshoofd te mogen leveren. Daarom gaan ze akkoord met een kandidaat uit West-Duitsland.' Daartoe kwam nu Kohls reserve-kandidaat in beeld: Roman Herzog, de president van het *Bundesverfassungsgericht*. Kohl kende hem uit Rijnland-Palts. Herzog werd dan ook tot het Kohl-kamp gerekend, hetgeen reden voor Kohl was om heel behoedzaam te manoeuvreren. Met succes: op 23 mei 1994 haalde Herzog het in de derde ronde, nadat de FDP-kandidaat zich had teruggetrokken. Zo wees de 'seismograaf' uit dat de coalitie van CDU/CSU en FDP zou worden voortgezet.<sup>267</sup>

Ook in de campagne spraken CDU/CSU en FDP zich duidelijk uit voor een voortzetting van hun coalitie; de SPD sprak opnieuw geen duidelijke voorkeur uit voor de Groenen, al deden de Groenen dat omgekeerd wederom wel. Een onverwachte ontwikkeling in de campagne die door CDU/CSU en FDP werd uitgebuit, vormden de verkiezingen in Saksen-Anhalt op 26 juni 1994. In Magdeburg presenteerden de SPD en Groenen op 21 juli een minderheidsregering met gedoogsteun van de PDS. Dat leidde niet alleen tot felle debatten in de SPD over hoe die partij zich tot de PDS moest verhouden (een debat dat feitelijk nog steeds voortduurt). De CDU kreeg zo ook een campagnemiddel in de schoot geworpen. Die partij ging de kiezers nu waarschuwen voor de situatie dat er ook na de Bondsdagverkiezingen een rood-groene minderheidsregering met gedoogsteun van de PDS zou kunnen komen. Dat schrikbeeld werd enthousiast uitgevent in een 'rode sokken'-campagne, gericht op kiezers in het Westen, alsook op anticommunistische kiezers uit het voormalige Oost-Duits-

land. Een CDU-poster illustreerde dit met een rode sok aan een waslijn, met als bijschrift: 'op naar de toekomst – maar niet op rode sokken!'<sup>268</sup>

Kohls opmerkelijkste optreden in de campagne vond plaats op 3 oktober, de dag van de Duitse eenheid, toen hij vanuit het gehucht Mödlareuth – precies op de grens van Thüringen en Beieren, dus op de voormalige Duits-Duitse-grens – na een toespraak voor 25.000 aanhangers in een tv-interview liet weten dat dit met zekerheid de laatste keer was dat hij zou aantreden als kandidaat-bondskanselier: op een zekere dag zou hij het ambt overdragen. De naam van Schäuble noemde hij niet. Over Kohls motieven werd druk gespeculeerd: mogelijk wilde hij er stemmen mee winnen, maar verkiezingsonderzoek wees uit dat hij per saldo mensen wegjoeg, namelijk juist degenen die op CDU/CSU wilden stemmen omdat ze Kohl nog vier jaar als bondskanselier wilden – ongeveer 2% van de zwevende kiezers.

Op 16 oktober, de verkiezingsdag, wist Kohl opnieuw te profiteren van de combinatie van *Erststimmen*, *Zweitstimmen* en *Überhangmandate*. Zo behaalde de CDU/CSU toch nog 294 zetels (een verlies van 25). De FDP duikelde van 79 naar 47 zetels, volgens Schwarz 'na een *Zweitstimmen*kampagne en weer met geleende stemmen van de CDU'. Daarmee wordt bedoeld dat kiezers met hun *Zweitstimme* de zetelverdeling in de Bondsdag bepalen. Dat kan een kleine partij helpen boven de kiesdrempel uit te komen.<sup>269</sup>

Bij deze verkiezingen werd het recordaantal zetels van de Bondsdag bereikt: 672. Deze verkiezingen leverden ook het recordaantal van zestien *Überhangmandate* op, waarvan vier voor de SPD (behaald in Bremen en Brandenburg) en twaalf voor de CDU (in Baden-Württemberg, Mecklenburg-Voorpommeren, Saksen-Anhalt, Thüringen en Saksen). Deze netto acht extra zetels hielpen de coalitie ruimer over de benodigde helft plus één van het aantal zetels in de Bondsdag: 341 van de 672 zetels. Als de *Überhangmandate* buiten beschouwing zouden blijven, dan had de coalitie exact genoeg zetels, zo meldt het *Datenhandbuch* (329 van de 656 zetels).<sup>270</sup>

Dit grote aantal *Überhangmandate* werd de aanleiding tot een langdurig debat over de vraag of deze extra zetels wel in overeenstemming met de Grondwet waren. Dat deze de coalitie in 1994 een comfortabeler meerderheid opleverden, was voor de regering van Nedersaksen aanleiding om hierover (op grond van artikel 93) een uitspraak van het *Bundesverfassungsgericht* te vragen. Dat de SPD hier sinds het voorjaar van 1994 alleen regeerde, onder minister-president Gerhard Schröder, maakte de zaak natuurlijk wel bijzonder politiek. Bij het oordeel van het Hof dat de hiervoor geldende kieswet niet ongrondwettig was, staakten de stemmen (4:4), terwijl voor het oordeel dat er ongrondwettig gehandeld was een meerderheid benodigd was.<sup>271</sup> De bemoeienis van het Hof ten aanzien van *Überhangmandate* was daarmee echter allerm minst voltooid. In 2008 beoordeelde

het Hof *Überhangmandate* als onrechtmatig.<sup>272</sup> Een uitleg van deze complexe uitspraak voert hier te ver; volstaan kan worden met het gevolg ervan: dat was dat er in 2013 een nieuw soort extra zetels in de Bondsdag gekomen zijn, 'Ausgleichmandate' geheten, bedoeld om het effect van *Überhangmandate* te neutraliseren.<sup>273</sup>

Wat hier ook van zij: Kohl kon na de verkiezingen van 1994 opgelucht ademhalen, want zijn coalitie van CDU/CSU en FDP had weer een meerderheid, ondanks verlies van CDU/CSU. De coalitieonderhandelingen begonnen op 27 oktober en werden op 11 november afgesloten. Vanwege de krappe meerderheid koos Kohl er nu weer voor om de lijst van kabinetsleden niet vrij te geven voor zijn herverkiezing: zo moest voorkomen worden 'dat individuele Bondsdagleden uit onvrede over portefeuillevverdelingen of gekrenktheid niet op Kohl zouden stemmen'.<sup>274</sup> Dat leek een verstandige zet, want op 15 november werd Kohl herkozen met slechts één stem meer dan nodig. Drie leden van coalitiefracties hadden niet op hem gestemd: minder dan de vorige keren dat hij gekozen werd, maar een zo nipte meerderheid had hij nog niet eerder behaald. Op 17 november werd het kabinet beëdigd, 32 dagen na de verkiezingen.

De SPD behaalde een goed resultaat in 1994: van 239 zetels in 1990 kwam de partij nu op 252 zetels. De Groenen, die in 1990 alleen maar in de Bondsdag vertegenwoordigd bleven omdat de kiesdrempel van 5% separaat in West en Oost gold, behaalden 49 zetels en vormden daarmee ineens de derde fractie. De PDS bleef onder de kiesdrempel (4,4%), maar door het behalen van de absolute meerderheid (*Erststimmen*) in drie districten (die in de jaren vijftig ingevoerde regel was nooit afgeschaft) zag de partij dat percentage toch omgezet in dertig zetels.

In de coalitieonderhandelingen was de FDP relatief het minst gevaarlijk van alle keren dat er onder Kohls leiding met die partij onderhandeld werd. Het coalitieakkoord van 49 pagina's, dat door alle drie partijvoorzitters ondertekend werd, viel mede daardoor op weinig punten concreet uit: de partij kon haar eisen niet langer meer opleggen aan de coalitiepartner. Von Beyme stelt dat de regeringsverklaring, die Kohl aflegde op 23 november, een sterk ontmythologiserende werking had ten aanzien van het geheime aura van een coalitieakkoord: Kohl zei daarin namelijk dat document bekend te veronderstellen, zodat hij zich kon beperken tot enkele hoofdpunten. Volgens Von Beyme ging het bij vergelijking tussen coalitieakkoord en regeringsverklaring hooguit om stijlverschillen. Waar wel een heel concreet doel werd aangegeven, stond dat zowel in het coalitieakkoord als in de regeringsverklaring. Zo moest het personeelsbestand bij de nationale overheid met 1% per jaar dalen, en moest de collectieve lastendruk omlaag van 52% naar 46%, zijnde het niveau van voor de hereniging.<sup>275</sup>

Bij de verdeling van de ministersposten moest de FDP twee ministersposten inleveren: dat werden de posten uit de ruimtelijke en de sociaal-culturele hoek. De drie zwaarste posten mocht de partij behouden.

	Zetels Bonds- dag	Sociaal- economisch	Buitenland	Binnenland	Ruimtelijk	Sociaal- cultureel
CDU	244	Werkge- legenheid en Sociale Zaken	Defensie	Chef BKA; BiZa	Milieu, Natuur- bescherming en Kernreactorvei- ligheid; Verkeer; Voedselvoorzie- ning, Land- en Bosbouw; Ruim- telijke Ordening, Bouwwezen en Stedenbouw (tot jan. 1998)	Gezins-, Ouderen-, Vrouwen- en Jeugdzaken; Onderwijs, Wetenschap, Onderzoek en Techno- logie
CSU	50	Financiën	Ontwik- kelingssaa- menwer- king		Post en Telecom- municatie; Ruimtelijke Or- dening, Bouwwe- zen en Steden- bouw (vanaf jan. 1998)	Volksge- zondheid
FDP	47	Economi- sche Zaken	Buiten- landse Zaken (plv. BK)	Justitie		

Tabel 22 Verdeling van de ministersposten over de partijen, 1994-1998

Opvallend aan de portefeuillevreiding was dat Angela Merkel promotie had gemaakt van de sociaal-culturele hoek (Vrouwen- en Jeugdzaken) naar de ruimtelijke hoek (Milieu, Natuurbescherming en Kernreactorveiligheid). Die positie dankte ze er niet alleen aan dat ze een vrouw uit Oost-Duitsland was; ze had zich als een van de plaatsvervangend partijvoorzitters verdienstelijk gemaakt en zat als voorstander van kernenergie op Kohls politieke lijn. De CSU sleepte slechts één zware ministerspost binnen, wat schril afstak tegen de drie van de FDP.

‘Helmut Kohl is de CDU’, zo luidde inmiddels een gevleugelde uitdrukking in de CDU.<sup>276</sup> Zijn stijl had zich ontwikkeld in autocratische richting; serieuze tegenspraak kreeg hij vanuit de partij amper meer. De fractievoorzitter en de chef van het *Bundeskanzleramt* bleven natuurlijk belangrijk voor Kohl, maar



verder deed hij de zaken in de coalitie met de twee belangrijkste ministers die tevens partijvoorzitter waren: Waigel en Kinkel. Het kabinet als geheel was amper meer relevant, zo schetste Kinkel in een terugblik:

Het kabinet heeft bij Kohl nooit een grote rol gespeeld. We bespraken alles in het wekelijkse coalitiegesprek. Daarin kwam op tafel wat er in het kabinet speelde. Zonder notulen, vergeet het maar: de chef van het *Bundeskanzleramt* zat er immers bij. Het kabinet zegende vooral af.<sup>277</sup>

### **Intermezzo: de coalities onder Kohl en de *Bundesrat***

De paragraaf in het *Datenhandbuch* over Bondsdag en *Bundesrat* maakt duidelijk dat Kohl moest ervaren, net zoals bijvoorbeeld Brandt en Schmidt voor hem, dat het regeren geleidelijk aan moeizamer ging. Nadat in januari 1991 in de nieuwe *Länder* een regering was gevormd, had Kohls coalitie een 'eigen' meerderheid van 35 van de 68 zetels in de *Bundesrat*. Vervolgens ging deze echter in een rechte lijn naar beneden, om in december 1994 uit te komen op een dieptepunt van nog maar tien 'eigen' coalitiezetels. In juni 1996 lag dit aantal op zestien coalitiezetels, toen op een totaal van 69 zetels (Hessen had op 1 januari 1996 de grens van 6 miljoen inwoners overschreden, waardoor dit *Land* voortaan vijf in plaats van vier stemmen kreeg).<sup>278</sup>

Het stemmental dat de oppositie op de been bracht, vertoonde in deze periode juist een stijgende (zij het niet ononderbroken) lijn: van 22 van de 68 zetels in januari 1991, naar een (nipte) meerderheid van 35 van 69 zetels vanaf januari 1996. Daarmee had, voor het eerst sinds het tijdperk van de sociaalliberale coalitie, de oppositie de meerderheid in de *Bundesrat*. Dat aantal zetels zou constant blijven tot de Bondsdagverkiezingen van 1998. Wat waren de gevolgen van deze oppositionele meerderheid in de *Bundesrat*?

Knippenberg stelde in zijn rechtsvergelijkende onderzoek naar Senaten vast dat CDU/CSU en FDP vanaf 1982 konden regeren zonder gehinderd te worden door oppositionele krachten. Kohl bouwde daarbij voort op de inmiddels semi-geformaliseerde samenwerkingsverbanden tussen *Länder* waar CDU/CSU de grootste regeringspartij was en die waar de SPD dat was. Dat onderscheid in zogeheten 'A- en B-*Länder*' was een overblijfsel uit de tijd van de sociaalliberale coalitie van de jaren zeventig: omdat deze twee groepen *Länder* toen vaak tegenover elkaar stonden, waren ze zich beide onderling gaan organiseren. Daarmee ontstond hun gewoonte om de vergaderingen van de *Bundesrat* te gaan voorbespreken en het stemgedrag te coördineren. Bij Kohls voorkeur voor een informele regeerstijl hoorde ook dat hij potentiële conflictstof tussen Bondsregering en *Bundesrat* al in een vroeg stadium probeerde weg te nemen via kleine concessies.<sup>279</sup>

Op deze manier kon tevens het formeel inroepen van de *Vermittlungsausschuss* worden voorkomen. Dat lijkt tijdens Kohls eerste twee volle perioden vaak het geval te zijn geweest. Tussen 1983 en 1987, en tussen 1987 en 1991, werd dit orgaan namelijk slechts zes resp. dertien keer bijeengeroepen. Dat aantal was niet eerder in de geschiedenis van de Bondsrepubliek zo laag geweest. In al deze gevallen werd de *Vermittlungsausschuss* bovendien ingeroepen door de *Bundesrat* (zowel de Bondsdag als de Bondsregering kon dit ook doen). In zes resp. elf gevallen kon de betreffende wet uiteindelijk toch worden afgekondigd. De oppositionele SPD wendde in deze gevallen dus effectief haar parlementaire invloed aan. Onzichtbaar in de cijfers van het *Datenhandbuch* blijft in hoeveel gevallen de SPD dat kon doen omdat de regering de bezwaren van deze partij al wilde en kon wegnemen met concessies zonder dat de *Vermittlungsausschuss* hoefde te worden ingeroepen.<sup>280</sup>

Knippenberg stelt verder terecht dat de politieke verhoudingen in de *Bundesrat* een nieuwe fase ingingen na de Duitse hereniging. De verdeling in A- en B-Länder werd geschiedenis, voornamelijk doordat partijpolitieke scheidslijnen in de Oost-Duitse Länder vaak minder belangrijk bleken te zijn dan zuiver economische motieven. Er kwam dus een scheidslijn bij, waardoor de verhoudingen complexer werden.<sup>281</sup>

Münch heeft beschreven hoe met die complexiteit werd omgegaan. In de vorige periode dat de meerderheden in Bondsdag en *Bundesrat* uiteenliepen (tijdens de sociaalliberale coalitie) werden Länder veelal door ofwel CDU/CSU ofwel door SPD en FDP geregeerd. Daarmee kregen de scheidslijnen in de *Bundesrat* een partijpolitiek karakter. Van april 1991 tot januari 1996 had echter weer noch de regeringscoalitie, noch de oppositie een meerderheid in de *Bundesrat*. De Länder die 'gemengd' werden geregeerd, hadden de doorslaggevende stem. Zij gingen er toen veelal toe over om in hun coalitieakkoord een passage op te nemen over het stemgedrag in de *Bundesrat*, de zogeheten '*Bundesrats-klausel*'. Dat betrof dan een passage waarin was opgenomen dat de betreffende regering het belang van het Land vooropstelde. Wanneer een coalitie het er niet over eens kon worden of een bepaald wetsvoorstel in de *Bundesrat* in het belang van dat Land was, zou die regering zich van stemming onthouden. Bij wetsvoorstellen die de *Zustimmungs*-route in de *Bundesrat* volgen, geldt dat als een tegenstem; bij de *Einspruch*-route komen onthoudingen juist ten goede aan de regering, omdat een absolute meerderheid van de stemmen nodig is om een al door de Bondsdag aanvaard wetsontwerp te blokkeren (zie het schema met het wetgevingsproces op blz. 97).<sup>282</sup>

Kropp en Sturm hebben in hun standaardwerk *Koalitionen und Koalitionsvereinbarungen* onder meer een aantal van deze *Bundesratsklausel* geïnventariseerd. In het coalitieakkoord dat de CDU en SPD in het Land Berlijn sloten voor de periode 1995-1999 staat bijvoorbeeld:

De belangen van het *Land* Berlijn tegenover de Bondsregeringen en de andere *Länder* worden steeds duidelijk gemaakt. Met het oog op de verantwoordelijkheid van een *Land* voor de politiek van de hele Bondsrepubliek wordt politieke overeenstemming nagestreefd met de andere *Länder* op zo veel mogelijk gebieden. Het stemgedrag van het *Land* Berlijn in de *Bundesrat* wordt in het belang van het *Land* overeengekomen. Als geen overeenstemming wordt bereikt, dan onthoudt het *Land* zich van stemming.<sup>283</sup>

De clausule kon ook concretere vormen aannemen met betrekking tot wat de regering dan precies zag als de belangen van het *Land*, bijvoorbeeld blijkend uit het coalitieakkoord dat SPD en FDP in Rijnland-Palts overeenkwamen in 1996:

De coalitiepartners zijn het erover eens dat niet een van hen overstemd zal worden in de *Bundesrat*, als er geen overeenstemming bereikt is over het stemgedrag en een van de partners het onderwerp tot een aangelegen punt verklaart. Het stemgedrag van het *Land* zal beoordeeld worden aan de hand van de volgende criteria:

De belastingen en premies die de burgers en de economie opbrengen, mogen niet verhoogd worden; het doel is een belastingverlaging. (...) <sup>284</sup>

In 1996 kwam er, zoals gezegd, een eind aan deze dominantie van de 'gemengd' geregeerde *Länder* omdat de oppositie een meerderheid in de *Bundesrat* verwierf. De SPD regeerde toen alleen in Sleeswijk-Holstein, Hamburg, Nedersaksen, Saarland en Brandenburg, en daarnaast in een coalitie met de Groenen in Noordrijn-Westfalen, Hessen en Saksen-Anhalt: zoals gezegd met in totaal 35 van de 69 zetels.

Wat betekende de andermaal oppositionele meerderheid in de *Bundesrat*? Anders dan in het sociaalliberale tijdperk werd er inmiddels gewerkt met coalitieakkoorden, ook op het niveau van de *Länder*. Artikel 50 van de Grondwet bepaalt: 'via de *Bundesrat* werken de *Länder* aan de wetgeving (...) mee'. Kropp en Sturm laten zien dat in de hier afgesloten coalitieakkoorden passages werden opgenomen waarover de vraag gesteld kan worden of de inhoud daarvan nog wel als meewerken aan het wetgevingsproces kan worden beschouwd. Zo kwamen bijvoorbeeld SPD en Groenen in Sleeswijk-Holstein in 1996 onder meer het volgende overeen:

Ons concept voor de duurzame energiewet staat in schril contrast tot de doelen van de Bondsregering, die nog steeds inzet op kernenergie en een omslag in de energievoorziening eerder verhindert dan bevordert. De coalitiepartners willen de dringend benodigde discussie daarover actief voeren. Ze wil echter ook actief samenwerken met al diegenen die wel een duurzame energiewet willen voeren (...) Daarom zal Sleeswijk-Holstein in de *Bundesrat* actief opkomen tegen de onrechtvaardige belastingwet van de Bondsregering. Sleeswijk-Holstein wil in plaats daarvan komen tot een ecologische belastingherziening en echte stappen zetten op weg naar een rechtvaardige belastingvereenvoudiging.<sup>285</sup>

En, uit het coalitieakkoord van SPD en Groenen in Noordrijn-Westfalen in 1995:

We willen een tegenwicht vormen tegen de coalitie in Bonn, waarvan de politiek de samenleving in gevaar brengt en tot sociale uitsluiting leidt, die geen toekomstbestendige economische politiek voert en waarvan de milieu- en energiewet ten laste van komende generaties gaan (...). Daarom is het een belangrijke doelstelling voor ons om te zorgen dat de afbraak van de verzorgingsstaat door de coalitie in Bonn wordt gestopt, en er perspectieven komen voor een op solidariteit gebaseerde ontwikkeling van de verzorgingsstaat.<sup>286</sup>

Mogelijk was ook hier sprake van het bedrijven van politieke retoriek via een coalitieakkoord, maar als wordt afgegaan op het aantal malen dat de *Vermittlungsausschuss* aan het werk moest, vormt 1991 wel een scherpe cesuur in de periode-Kohl. Wordt deze tussen 1983 en 1987 slechts zes keer ingeroepen en dertien keer tussen 1987 en 1990, tussen 1991 en 1994 werd deze maar liefst 85 keer ingeroepen, en tussen 1994 en 1998 zelfs 92 keer. Het laatste leidde er in twaalf resp. tien gevallen toe dat een wetsvoorstel verworpen werd. Die aantallen zijn op zichzelf nog steeds niet heel hoog, maar dat veronachtzaamt dat één verworpen wetsvoorstel al een wereld van verschil kan maken. Dat zou in 1997 blijken, zie hierna zal worden uiteengezet.<sup>287</sup>

Kohl onderschatte dit in 1994 duidelijk, terwijl de coalitie de meerderheid in de *Bundesrat* toen al enige jaren kwijt was. Zijn inschatting doet nogal denken aan Adenauers bezweringsen uit 1949 over de rol van de *Bundesrat*. Op 7 november 1994, vlak voor hij weer tot bondskanselier werd gekozen, had Kohl het CDU-bestuur verzekerd dat het een fabeltje was dat de *Bundesrat* het regeringswerk lam zou leggen. Als er goed werd samengewerkt, kon er nog steeds veel bereikt worden, meende hij.

In het eerste volle jaar dat de oppositie de meerderheid in de *Bundesrat* had,

werd vooral de SPD-voorzitter Lafontaine een onverantwoordelijke blokkade-politiek verweten, en het veroorzaken van een 'Reformstau' – een begrip dat in Duitsland in 1997 het woord van het jaar werd. De verwijten spitsten zich toe op een geplande grote belastinghervorming, waarover maandenlang veel onrust bestond in de coalitie. Van Lafontaine werd vermoed dat hij de coalitie dit succes niet gunde, maar daarover was geen zekerheid te krijgen. Wel was duidelijk dat Lafontaine steeds zodanige voorwaarden aan de hervorming stelde dat de coalitie daar vanwege de interne spanningen niet aan kon voldoen. Uiteindelijk strandde de hervorming in september 1997 inderdaad in de *Bundesrat*. Dat leidde tot opgewonden berichtgeving dat de regering niet meer *handlungsfähig* was. De instabiliteit van 'Weimar' was meer dan een halve eeuw later nog steeds goed om alle alarmbellen te doen afgaan.<sup>288</sup>

Münch relateert dit echter sterk. De CDU/CSU had in het sociaalliberale tijdperk volop haar recht geclaimd en daarvan gebruikgemaakt om via de *Bundesrat* politiek te bedrijven. Dat de SPD dat ook deed zodra zij de kans kreeg, vermocht dan niet echt te verbazen. Voorts wijst zij erop dat de Bondsrepubliek, ook toen de meerderheden in Bondsdag en *Bundesrat* uiteenliepen, steeds gewoon goed regeerbaar bleef. Dat het regeren voor de coalitie van CDU/CSU en FDP vanaf 1994 steeds moeizamer verliep, lag volgens haar ook aan andere factoren, bijvoorbeeld dat de coalitie bij deze voorgenomen belastinghervorming zelf ook niet al te veel slagkracht had betoond. Een blokkade van het regeringsbeleid was volgens haar niet aantoonbaar, noch in het sociaalliberale tijdperk, noch in de periode van 1996 tot 1998. Het doet volgens Münch meer recht aan de toenamlige politieke verhoudingen om te spreken van een *Bundesrat* die meeregeert.<sup>289</sup>

### **De coalitievorming van 1998: Kohl afgelost door rood-groen**

'Danke, Helmut, 16 Jahre sind genug.' Die slogan van de SPD maakte in één klap duidelijk dat de SPD na de verkiezingen van 27 september 1998 wilde gaan regeren met Gerhard Schröder als bondskanselier. Maar met welke coalitie-partner? Zoals de SPD zich in eerdere jaren niet duidelijk voor een coalitie met de Groenen had uitgesproken, zo gebeurde dat ook in de aanloop naar deze verkiezingen niet. In maart 1998 liet Schröder weten: 'Als rood-groen getalsmatig of politiek niet lukt – ook al ziet het daar nu niet naar uit –, dan moeten we een grote coalitie niet uitsluiten. Het is niet ons strategische doel. Maar die mag ook niet als een nationale ramp worden afgeschilderd.' Het nadrukkelijk openhouden van een grote coalitie was niet alleen bedoeld om de Groenen onder druk te zetten: Schröder had er ook goed contact over met de CDU (uiteeraard met anderen dan Kohl). Hij vond ook echt dat een rood-groene coalitie in 1998 niet bij de 'maatschappelijke situatie' in Duitsland paste. In de campagne ging van

die aanstaande coalitie echter desondanks veel optimisme uit, maar dan vooral omdat de Duitsers nu toch echt waren uitgekeken op Kohl.<sup>290</sup>

Schröder keek ook heel anders aan tegen zijn beoogd coalitiepartner dan Kohl dat altijd gedaan had tegen de zijne. Kohl had de belangen van de FDP altijd goed in het oog gehouden. Schröder en de aanvoerder van de Groenen, Joschka Fischer, kenden elkaar nog niet erg goed toen ze op 3 februari 1997 voor het eerst gezamenlijk een interview gaven. Dat Schröder zich daar gedroeg alsof hij al bondskanselier was, wekte al enige ergernis bij Fischer. Deze jogde fanatiek en dronk tijdens het interview water. Over het begin van het interview herinnerde Fischer zich: 'Schröder zat daar in een fauteuil, in de ene hand een glas witte wijn, in de ander een dikke Havana, en barstte na de eerste vraag meteen uit in een regelrechte provocatie. Ik was daar volledig door overvallen.' Schröder zei over de rolverdeling tussen de SPD en de Groenen namelijk: 'In een rood-groene coalitie moet duidelijk zijn: de grotere is de kok, de kleinere is de kelner. Dat niet willen accepteren is typerend voor de arrogantie van de Groenen.' Een zekere arrogantie was kenmerkend voor Schröder, en Fischer werd daar anderhalf jaar voor de verkiezingen hardhandig mee geconfronteerd. Het had hem 'blijvend gevormd', zei hij daarover zelfs. Zijn verstandhouding met Schröder bleef eigenlijk altijd pragmatisch maar ook afstandelijk.<sup>291</sup>

Dat de Groenen in 1998 inmiddels gezien werden als geschikt om te gaan regeren, in tegenstelling tot de PDS, kwam vooral doordat de partij in een aantal regeringen in de *Länder* had laten zien dat zij dat kon. Dat deed Fischer ook zelf, door zitting te nemen in de eerste (tussentijds gevormde) regering met de Groenen van 1985 tot 1987 in Hessen, nadat de partij daar eerst een SPD-minderheidsregering had gesteund. Dat Fischer zich destijds in Wiesbaden had laten beëdigen op gymshoenen baarde veel opzien. Kort voor de verkiezingen van 1987 stapten de Groenen daar uit de coalitie: de samenwerking tussen SPD en Groenen ging met vallen en opstaan. In 1991 werd Fischer wederom minister in Hessen, tot hij in 1994 de overstap naar de Bondsdag maakte. In de jaren tachtig regeerden de Groenen verder alleen in (West-) Berlijn (als *Alternative Liste*) van maart 1989 tot ze ook daar in november 1990 voortijdig de coalitie verlieten. In de jaren negentig gingen de Groenen regeren in Nedersaksen, Brandenburg, Bremen, Saksen-Anhalt, Noordrijn-Westfalen, Sleeswijk-Holstein en Hamburg. Factoren die voor een partij een rol spelen om *koalitionsfähig* te worden, zijn: minstens een volle regeerperiode in een *Land* voltooien; regeren in meerdere *Länder*, waaronder bij voorkeur ook een groot *Land* als Nedersaksen of Noordrijn-Westfalen; en dit zowel in Oost als West. Als een partij dat allemaal heeft laten zien, dan wordt ze langzamerhand beschouwd als *koalitionsfähig*. In 1994 voldeden de Groenen eigenlijk al



aan die drie eisen en bovendien had deze partij in 1998 bewezen over voldoende lange adem te beschikken. Ze sprak zich toen opnieuw uit voor een coalitie met de SPD.<sup>292</sup>

Voor CDU/CSU trad toch weer Kohl aan als kandidaat-bondskanselier. Op 3 april 1997, op zijn 67ste verjaardag, liet hij vanaf zijn vakantieadres weten dat hij dat toch weer wilde. Schäuble gold weliswaar onverminderd als diens opvolger, en incidenteel bevestigde Kohl dat ook wel, maar hij vond steeds een goede reden om geen plaats voor hem te maken. Schäuble raakte daardoor belast met het 'prins Charles-syndroom'. Om Kohl tussentijds op te volgen tussen 1994 en 1998 moest Schäuble door de coalitiefracties worden gekozen, terwijl Kohl dat in 1994 maar met één stem meer dan nodig was gelukt. Dat was dus hoe dan ook een riskante onderneming. In het voorjaar van 1998 maakte Schäuble zich tevens vatbaar voor kritiek. Hij had zich van zijn groene kant laten zien en in het CDU-verkiezingsprogramma gepleit voor meer belasting op energie. Dat was ongelukkig getimed, omdat de Groenen een paar weken eerder in hun programma hadden gepleit voor een benzineprijs van 5 D-Mark per liter. Van de storm van verontwaardiging die daarna opstak, kon 'auto-man' Schröder profiteren en niet de CDU. De FDP sprak zich uit voor een coalitie met CDU/CSU. Dat de liberalen enige schijnbewegingen richting de SPD maakten, duidde vooral op hun anticiperen op het verlies bij CDU/CSU.<sup>293</sup>

Op 27 september 1998 stonden de twee kampen aldus tegenover elkaar. Kohl had ook in 1994 al verrast door met zijn coalitie met de FDP toch weer een meerderheid te behalen. Dat lukte hem in 1998 echter niet nog eens: De CDU/CSU kelderde van 294 naar 245 zetels. De FDP verloor vier van haar 47 zetels en kwam op 43. Hun gezamenlijke 288 van de 669 zetels waren niet genoeg: na zestien jaar stuurden de kiezers Kohl weg. De enige bondskanselier die dat voor hem was gebeurd, was Kiesinger in 1969. De PDS behaalde deze keer nipt de kiesdrempel en kwam van 30 op 36 zetels. De Groenen verloren licht en kwamen van 49 op 47 zetels. Grote winnaar was de SPD, die voor het eerst sinds de tijden van de sociaalliberale coalitie weer boven de 40% scoorde: de partij steeg van 252 naar 298 zetels. Rood-groen had daarmee een redelijk riante meerderheid met 345 van de 669 zetels.

Schröder had steeds consequent geweigerd zich tot bondskanselier van een rood-groene-coalitie te laten verkiezen met gedoogsteun van de PDS. Die zetels bleek hij daar nu inderdaad niet voor nodig te hebben. Zijn bemoeienis om de PDS op grote afstand van de SPD te houden, ging nog verder: in april 1998 waren er ook weer verkiezingen voor de *Landtag* in Saksen-Anhalt. Om een herhaling van de succesvolle rode-sokkencampagne te voorkomen, die de CDU in 1994 gestart was naar aanleiding van de regeringsvorming in dat *Land*,



verzocht Schröder de minister-president van de SPD aldaar om niet weer een minderheidsregering met gedoogsteun van de PDS te vormen, maar een grote coalitie – overigens tevergeefs.<sup>294</sup>

Omdat het zowel getalsmatig als politiek mogelijk bleek om een rood-groene coalitie te vormen, realiseerde Schröder zich meteen dat dat dan ook de mars-route naar zijn bondskanselierschap moest zijn. Hij zag rood-groen 'niet als huwelijk uit liefde, maar als een moetje', zo staat terecht in zijn recente biografie. Hij zag namelijk heel goed welke moeilijkheden zich zouden voordoen, zowel in zijn eigen partij als bij de Groenen. De onderhandelingen waren dan ook 'buitengewoon moeilijk', had Schröder al eerder in zijn memoires geschreven. Laat op de verkiezingsavond kwamen de partijtoppen al bijeen en liet Schröder weten: 'Wir machen das.'<sup>295</sup>

Schröder was ten tijde van de verkiezingen geen voorzitter van de SPD. Dat was Oskar Lafontaine, al sinds 1985 minister-president van Saarland, met een onafgebroken absolute meerderheid van de SPD daar. Schröder liet de onderhandelingen met de Groenen voor een deel over aan zijn partijvoorzitter (al liet Schröder er geen enkel misverstand over bestaan dat *hij* de leiding had). Dat had een aantal redenen. Volgens Langguth was het coalitieakkoord voor Schröder sowieso van ondergeschikt belang: alleen op twee gebieden die hem interesseerden (energiepolitiek en economie) toonde hij zich echt belangstellend.

Een meer praktische reden was dat Schröder meteen kennismakingsbezoeken aan buitenlandse regeringsleiders ging brengen. Traditioneel gaat een Duitse bondskanselier als eerste naar Frankrijk; Schröder bracht drie dagen na de verkiezingen al bezoeken aan president Chirac en premier Jospin, dus nog voordat hij bondskanselier was. Een week later ging hij al naar president Clinton in Washington, deze keer met Fischer als beoogd minister van Buitenlandse Zaken. Daar kregen Schröder en Fischer de vraag of Duitsland wilde deelnemen aan luchtaanvallen als Milosevic zich niet aan een VN-resolutie omtrent Kosovo wilde houden. Dat Schröder dat bevestigde, was alvast een zorg minder voor rood-groen en gaf hem veel krediet in de Verenigde Staten. Schröder verwees voor de periode tot aan zijn verkiezing tot bondskanselier overigens terecht naar de nog zittende Bondsregering én Bondsdag om hierover te besluiten.<sup>296</sup>

Terug in Duitsland volgden daarover politieke consultaties met Kohl en Kinkel, en op 16 oktober 1998 vond een debat plaats – nog met de 'oude' Bondsdag. De parlementaire traditie om in de 'formatiemaand' niet bijeen te komen, werd hiertoe dus doorbroken. Schröder maakte geen deel uit van de Bondsdag en ook nog niet van de Bondsregering, maar grondwettelijk (artikel 42, lid 2) hadden leden van de *Bundesrat* (en van de Bondsregering) altijd toegang tot de

vergaderingen van de Bondsdag. Schröder voerde het woord in de Bondsdag dus formeel als minister-president van Nedersaksen, maar materieel als aankomend bondskanselier. Namens de regering voerde scheidend minister Kinkel van Buitenlandse Zaken het woord in dit debat. Schröder sprak in deze vergadering nog-net-bondskanselier Kohl als volgt toe:

Ik ben bondskanselier Kohl dankbaar voor de sfeer waarin we deze gesprekken konden voeren. Ik vind het van eminent belang om te laten zien dat de democratische krachten in ons land in staat zijn tot verantwoordelijk handelen, ook als we middenin een regeringswisseling zitten.<sup>297</sup>

De feitelijke coalitieonderhandelingen vonden plaats tussen 1 en 20 oktober 1998. Het coalitieakkoord telde 51 pagina's. Nieuw was een slotparagraaf met de titel 'samenwerking van de partijen'. Daarin was de passage dat er niet met wisselende meerderheden gestemd zou worden, terug van weggeweest. Coalitieoverleg kon op verzoek van elk van de twee partners plaatsvinden, waar de SPD en de Groenen dan elk een achttal leden naartoe mochten sturen. In tegenstelling tot wat tot dan gebruikelijk was, zouden de parlementaire staatssecretarissen van dezelfde partij zijn als de minister.<sup>298</sup>

Het coalitieakkoord vermeldde daarop twee uitzonderingen: de SPD mocht een staatssecretaris leveren op Buitenlandse Zaken (daar 'Staatsminister' geheeten) en de Groenen op Ontwikkelingssamenwerking. Zo zou het ook blijven na een reshuffle van het kabinet in januari 2001. Een vergaande vastlegging, die nog niet eerder in een coalitieakkoord had gestaan, was de bepaling dat de SPD het in 1999 vrijkomende bondspresidentschap mocht leveren. Zo werd Johannes Rau een jaar later alsnog de nieuwe bondspresident. In datzelfde jaar mochten de Groenen dan een lid van de Europese Commissie leveren. Overigens werd in dat jaar de tweede Duitse Europees Commissaris een SPD'er, zonder dat dit in het coalitieakkoord stond.<sup>299</sup>

Dat Lafontaine hierbij vanuit de SPD het voortouw kon nemen, leverde een aantal bijzonderheden op. De programmatische onderhandelingen verliepen vrij snel, want Lafontaine stond zowel politiek als persoonlijk een stuk dichter bij Fischer dan bij Schröder.

Over de personele bemensing ontstond echter grote onrust, omdat Lafontaine ervan uitging dat hij daar als partijvoorzitter samen met Schröder over ging, daarover vetorecht had, en dat dat zich ook uitstreckte tot wie er fractievoorzitter zou worden. Vanaf 1994 was dat de toenmalige kandidaat-bondskanselier voor de SPD, Rudolf Scharping. Lafontaine wilde voorkomen dat die fractievoorzitter zou blijven, dreigend dat hij zich anders zou terugtrekken als minister,

en liet het op een crisisberaad aankomen toen Scharping weigerde te wijken. Scharping sprak van een 'spookachtige' vertoning. Het lukte Schröder om te bemiddelen. Dat hij Lafontaine daarmee politieke ruimte gaf, nam hij op de koop toe. Schröder zag Scharping als mogelijke rivaal bij nader inzien ook liever in zijn kabinet dan als fractievoorzitter. Scharping ging naar Defensie. Dat Lafontaine als partijvoorzitter en Schröder als bondskanselier elkaar eigenlijk wilden controleren, was daarmee echter allerminst opgelost.

Omdat Lafontaine de coalitieonderhandelingen als zijn domein bleef zien, kon de volgende confrontatie niet uitblijven. 'Dat er al voor de verkiezingen veel onderhandeld wordt over portefeuilles is menselijkerwijs maar al te begrijpelijk', schreef hij in zijn memoires. Al in juni had Schröder een kandidaat voor Economische Zaken gepresenteerd in de persoon van Jost Stollmann. Deze miljonair werd gepresenteerd als de Duitse Bill Gates, als een bescheiden hervormer en vertegenwoordiger van de laptopgeneratie. Wel was hij een nogal a-typische sociaaldemocraat: zo was hij geen lid van de SPD, en brieven die begonnen met 'Partijgenoten!' gooide hij weg. Stollman had ook geen enkele politieke ervaring.

Bij CDU/CSU en FDP werd met jaloezie maar ook met bevreemding naar zijn kandidatuur gekeken. Schäuble meende zelfs dat Stollmann zo weinig sociaaldemocraat was dat de SPD net zo goed topmodel Claudia Schiffer naar voren had kunnen schuiven. Omdat Lafontaine minister van Financiën zou worden, ging hij met Stollmann onderhandelen over de taakafbakening van deze beide ministeries. Zoals Schröder in zijn memoires schreef: 'Oskar was vastbesloten een soort *Chancellor of the Exchequer* naar Brits voorbeeld te worden [als een soort minister van Financiën en Economische Zaken tegelijk (PB)], volgens het motto: het is mij om het even wie er onder mij bondskanselier is.'

Stollmann haakte op 19 oktober af. In een interview sprak hij er zijn verbazing over uit dat de partijvoorzitter zich in de gesloten SPD-wereld met de politieke inhoud bezighield. Schröder nodigde daarop snel een andere kandidaat uit, die op weg naar de bondskanselier via de autoradio hoorde dat hij minister van Economische Zaken zou worden.<sup>300</sup>

Het plaatje was aldus (zie tabel 23 op de volgende pagina).

Uit de verdeling is af te leiden welke prioriteiten de Groenen hadden. Dat Buitenlandse Zaken bij de kleinste regeringspartij partij zit, was sinds 1966 gebruikelijk, en partijleider Fischer was 'voorbested' voor die post en voor het plaatsvervangend bondskanselierschap. Daarnaast hadden sociaaleconomische en binnenlandse kwesties kennelijk minder prioriteit. De nieuwe regeringspartij bleek vooral geïnteresseerd te zijn in de ruimtelijke hoek. Na een reshuffle in 2001 hadden de Groenen zelfs hun beide andere ministers in die hoek.

	Zetels Bonds- dag	Sociaal- economisch	Buitenland	Binnenland	Ruimtelijk	Sociaal- cultureel
SPD	298	Financiën; Werkge- legenheid en Sociale Zaken; Economi- sche Zaken	Defensie; Ontwik- kelingssam- menwer- king	BiZa; Justitie; Chef BKA	Verkeer, Bouw- en Woningza- ken; Voedselvoorzie- ning, Land- en Bosbouw (tot jan. 2001)	Gezins-, Ouderen-, Vrouwen- en Jeugdzaken; Onderwijs en Onderzoek; Volksgezond- heid (vanaf jan. 2001)
Groenen	47		Binnen- landse Zaken (plv. BK)		Milieu, Natuur- bescherming en Kernreactorvei- ligheid; Consumenten- bescherming, Voedselvoorzie- ning en Land- bouw (vanaf jan. 2001)	Volksgezond- heid (tot jan. 2001)

Tabel 23 Verdeling van de ministersposten over de partijen, 1998 – 2002

Ismayr wijst ten slotte op een nieuwe ontwikkeling in de coalitievorming die dat jaar zijn intrede deed: ‘sinds 1998 ligt de uiteindelijke beslissing over het coalitieakkoord bij de basis van de coalitiepartijen [*Parteitagen*]’. Op 25 oktober hielden SPD en Groenen een dergelijke partijbijeenkomst. Ismayr stelde tevens vast dat deze bijeenkomsten al vanaf 1998 een ritueel karakter hadden: ondanks uitgesproken kritiek van sommigen ging de grote meerderheid akkoord met regeringsdeelname, soms unaniem.<sup>301</sup>

Op 27 oktober werd Schröder gekozen tot bondskanselier, precies dertig dagen na de verkiezingen. Hij kreeg 351 van de 666 stemmen – zes meer dan er leden van de coalitiefracties waren. Hij was de eerste bondskanselier die de formulering ‘zo waarlijk helpe mij God almachtig’ achterwege liet bij zijn beëdiging. Daarover zei hij later: ‘uit vermeende politieke correctheid te doen alsof ik niet aan het geloof zou twijfelen, kwam niet in mij op’.<sup>302</sup>

### Intermezzo: wederom artikel 68 in stelling gebracht<sup>303</sup>

De rood-groene coalitie kende tussen 1998 en 2002 een uitermate stroef bestaan. Als dit wordt afgemeten aan de hand van het aantal wisselingen in de personele samenstelling was er zelfs sprake van een record in de naoorlogse

Duitse geschiedenis: dat waren er maar liefst tien.<sup>304</sup> Het is hier niet nodig deze alle uitputtend te bespreken. De meest opzienbarende wisseling kwam al heel snel: op 11 maart 1999. Op die datum trad Oskar Lafontaine af, zelfs drievoudig: als minister van Financiën, als partijvoorzitter en als lid van de Bondsdag. Een directe aanleiding leek er niet te zijn, maar Lafontaine had zich in minder dan een half jaar tijd geïsoleerd in de wereld, in zijn eigen regering en op zijn eigen departement.<sup>305</sup> Lafontaine profileerde zich als de ster van de partij; Schröder was daarvoor zelf te pragmatisch en machtsbewust, zo meende de bondskanselier achteraf. De vergelijking met Brandt en Schmidt, een generatie eerder, dringt zich op. Desondanks koos Schröder er nu voor om toch zelf maar partijvoorzitter te worden. Al de volgende dag nam het partijbestuur daar een besluit over. Illustratief was dat de steun voor de bondskanselier als kandidaat-partijvoorzitter niet unaniem was: 23 leden stemden er voor en zes tegen, bij drie onthoudingen en één ongeldige stem.

Indirect leidde dit tot nog een personele wijziging in de regering. Toen in de zomer van 1999 de politieke problemen weer eens uit de hand dreigden te lopen, besloot Franz Müntefering in te grijpen. Tot dan was hij in het kabinet minister voor Verkeer, Bouw- en Woningzaken. Hij vond dat de SPD ook de positie van secretaris-generaal zou moeten introduceren, zoals de CDU die al langer had, om de partijvoorzitter te ontlasten. Müntefering wilde daartoe de partijstatuten veranderen en bovendien zelf de eerste secretaris-generaal worden. Schröder begreep niet goed dat iemand daarvoor een ministerschap opgaf, maar ging ermee akkoord en kreeg er geen spijt van: met Müntefering zou hij in de jaren daarna prima samenwerken.

Tijdens zijn tweede kabinet, in 2004, trad Schröder echter onverwacht vrijwillig terug als partijvoorzitter: 'humeurig en liefdeloos, zoals de SPD nu eenmaal is, zit het in de ziel van de partij om verzorgd en gestreeld te willen worden', zei hij in een terugblik. Daarvoor ontbraken hem het vermogen, de tijd alsook het geduld. Müntefering bleek de ideale opvolger te zijn, al moest die daar toen wederom iets voor opgeven, namelijk het fractievoorzitterschap dat hij inmiddels bekleedde. Angela Merkel vond het – desgevraagd door Schröder-biograaf Schöllgen – 'volkomen krankzinnig' om partijvoorzitterschap en bondskanselierschap van elkaar te scheiden. Wie dat doet, verliest het contact met de basis van de partij, vond ze, 'en daarmee de nederigheid voor de partij'.<sup>306</sup>

Naast de vele interne problemen bij de SPD waren er tussen 1998 en 2002 regelrechte conflicten met de Groenen, vaak over onderwerpen op het gebied van buitenlandse politiek. Op 16 oktober 1998 stemde een overweldigende meerderheid van de Bondsdag voor Duitse deelname aan inzet van de NAVO tegen Joegoslavië. Dat daar bij de SPD 21 leden tegen hadden gestemd (en zeven zich van stemming onthielden) en bij de Groenen negen leden (bij acht onthoudin-

gen) viel toen niet al te erg op: Schröder was toen nog net geen bondskanselier, en de nieuwe noch de oude coalitie had er toen belang bij daarover de confrontatie aan te gaan.

Op 24 maart 1999 kwam de vervolgstap: Schröder kondigde toen op tv aan dat hij het Duitse leger daadwerkelijk wilde gaan inzetten tegen Milosevic. Het betrof de eerste inzet van het Duitse leger buiten Duits grondgebied sinds de Tweede Wereldoorlog. Schröder riep de Duitsers op om achter de militairen te gaan staan. Na zeventig dagen bombarderen, stemde Milosevic op 3 juni in met een vredesplan van het Westen en Rusland, zonder dat er Duitse slachtoffers gevallen waren. Dat Fischer naar aanleiding hiervan op een *Parteitag* van de Groenen in Bielefeld op 13 mei vol werd geraakt door een zakje rode verf was een veeg teken. Of de rood-groene coalitie een volgend buitenlands-politiek thema omtrent de inzet van het Duitse leger zou overleven, leek allerminst zeker.

Die volgende buitenlandpolitieke beproeving voor de coalitie deed zich voor aan het eind van de zomer van 2001. De Bondsregering wilde meedoen aan een NAVO-operatie in Macedonië, gericht op het ontwapenen van het Albanese rebellenleger UÇK aldaar. Hoewel het ging om een relatief beperkte operatie – voor een duur van dertig dagen werd 160 miljoen D-Mark uitgetrokken – ontstond er toch felle weerstand in de beide coalitiefracties. De oppositie rook daarmee een kans. Schröder werd benaderd door de nieuwe, jonge voorzitter van de FDP, Guido Westerwelle. Die wilde de bondskanselier graag laten zien dat met zijn partij veel beter zaken te doen waren dan met die lastige Groenen. Daardoor werd ook de CDU/CSU wakker; zij stelde Schröder binnenskamers een aantal voorwaarden aan de operatie, waaraan de regering bleek te kunnen voldoen.

Schröder bezwoer (een aantal opstandelingen in) de SPD-fractie dat hij op dit onderwerp een eigen meerderheid van de coalitie wilde. Het behalen van de zogeheten *Kanzlermehrheit* is in Duitsland wel vaker belangrijk bij dreigende crises in de coalitie. Daaruit blijkt dat de regering niet afhankelijk is van de oppositie, hetgeen de stabiliteit van de coalitie aantoont, wat op zijn beurt bewijst dat de regering nog *handlungsfähig* is – een kernwaarde in de Duitse politiek.

Op 29 augustus 2001 vond de stemming plaats. Bij CDU/CSU stemden 162 leden voor (61 tegen) en bij de FDP 30 (10 tegen). Omdat van de SPD-fractie toch nog zeventien leden tegenstemden en van de Groenen vijf (bij twee onthoudingen) had de Bondsdag weliswaar ruim voor de inzet in Macedonië gestemd, maar had Schröder de verlangde *Kanzlermehrheit* voor het eerst toch niet behaald. Schröders eerste reactie was om af te treden. Daar kwam hij op terug, maar hij bleef verontwaardigd: dit gebrek aan discipline vond hij ergerlijk en gevaarlijk.

Al in november kwam er echter wederom een testcase. Na de aanslagen in

New York en Washington op 11 september 2001 begonnen de Amerikanen en Britten vanaf 7 oktober met luchtaanvallen in Afghanistan. Schröder vond dat Duitsland zijn onbegrensde solidariteit met de *War on Terror* moest tonen. 3900 Duitse soldaten (geen grondtroepen) zouden moeten deelnemen aan operaties, onder de voorwaarde dat zij onder Duits bevel zouden komen.

Ook deze keer ontstond er grote onrust in de fracties van de SPD en de Groenen. Op 13 november liet Schröder daarom weten dat hij aan deze inzet van het Duitse leger de vertrouwensvraag wilde koppelen, conform artikel 68 van de Grondwet. Hij had daarbij al overwogen dat het een flinke inspanning zou kosten om deze positief beantwoord te krijgen. Als hij die moeite niet zou nemen en een negatief antwoord op de koop toe nam, zouden er nieuwe verkiezingen komen en daarna – vanwege de dan gebleken zwakte van de Groenen – een grote coalitie. Hij wilde echter loyaal aan Fischer zijn en zou dus toch alles op alles moeten zetten om een positief antwoord op de vertrouwensvraag te krijgen. Dat hing vooral af van de Groenen.

Twee dagen voordat de stemming zou plaatsvinden, kreeg Schröder advies van oud-SPD-minister-president van Hessen Holger Börner, die daar als eerste de Groenen in een coalitie had meegemaakt. Dat was nu eenmaal een partij, liet hij Schröder weten, 'die haar leden en kiezers niet duidelijk kan maken dat er in de politiek geen kikkerbiljetjes op het menu staan, maar hele padden gegeten moeten worden'.

Fischer heeft beeldend beschreven hoe hij zich inzette om de fractie van de Groenen te overtuigen. Schröder informeerde hem een dag eerder over zijn plan. De minister van Buitenlandse Zaken zat toen in New York waar hij de Algemene Vergadering van de VN zou toespreken: 'Op maandag rinkelde de telefoon op mijn hotelkamer erg vroeg (...) Ik was na de woorden van de bondskanselier meteen klaarwakker, hoewel nog in ondergoed.' Fischer keerde die avond vervroegd naar huis en was dinsdagmiddag op tijd terug voor een fractievergadering van de Groenen waar Schröder ook aanschoof. De laatste prees de prestaties van de coalitie tot dan toe en vroeg om steun van de gehele fractie. Fischer had daarna veel gesprekken in aparte sessies met de fractieleden die nog bedenkingen hadden. Zijn inschatting van wat er zou gebeuren als het antwoord op de vertrouwensvraag negatief zou uitvallen dankzij het stemgedrag van de Groenen, was vergelijkbaar met die van Schröder: dan zouden de Groenen bij de vervroegde verkiezingen die er dan zouden komen de kiesdrempel niet meer halen.

Dat werkte. Op donderdag sprak Fischer met Hans-Christian Ströbele en twee andere fractieleden die tegen wilden stemmen, en vernam van hen dat de coalitie het zou redden. De tegenstemmers in de fractie zouden onderling uitmaken wie voor en wie tegen zou stemmen. Fischer was enigszins opge-



lucht, maar wees erop dat er bij de SPD ook een afhaker was. SPD-fractielid Christa Lörcher wilde inderdaad tegenstemmen en liet die donderdag aan haar fractievoorzitter weten zich van de fractie te zullen afsplitsen. CDU/CSU en FDP steunden weliswaar deze inzet van het Duitse leger, maar omdat Schröder er de vertrouwensvraag aan verbond, zouden zij daar toch negatief op antwoorden.

Op donderdagavond vergaderde de fractie van de Groenen wederom. 'Voor de fractiekamer kwam het tot een nog nooit eerder vertoonde oploep van journalisten: ze wilden allemaal bij het mislukken van rood-groen zijn', schreef Fischer. In de laatste fractievergadering voor de stemming op vrijdagochtend 16 november om acht uur, vertelde 'onze linkervleugel' dat vier van hen voor en vier tegen zouden stemmen: 'een Salomonsoordeel'. Daardoor redde Schröder het bij de stemming met 336 tegen 326 stemmen. De coalitie was gered en kon doorregeren tot de reguliere verkiezingen in september 2002. Het viel Fischer op 'dat de drie mannen onder de nee-stemmers allen aan hun tegenstem vasthielden, terwijl van de vrouwen de meerderheid verantwoordelijkheid toonde en vóór stemde. De heren voelden zich daar te goed voor en wilden het heroïsche beeld dat van hen was ontstaan niet in gevaar brengen'.<sup>307</sup>

Zijn staatssecretaris (ook van de Groenen) meende overigens dat het anders was gegaan: 'Slechts vier nee-stemmen: dat konden we hebben. In een vlaag van verantwoordelijkheidsbesef delegeerden de nee-stemmers hun geweten aan het lot. Er werd geloot wie tegen mocht stemmen en wie de bondskanselier moest redden. Hans-Christian Ströbele lootte een tegenstem en kon zo zijn rebellen-aureool in Kreuzberg redden'.<sup>308</sup>

Ströbele was in 1998 lid van de Bondsdag geworden via de lijst van de Groenen in het *Land* Berlijn. Voor de verkiezingen van 2002 werd hij op een lage plek gezet, waarna hij de strijd om een *Direktmandat* begon. Het lukte hem in 2002, 2005 en 2009, en ook weer in 2013, om met *Erststimmen* gekozen te worden voor zijn kiesdistrict (nummer 84: Friedrichshain, Kreuzberg en Prenzlauer Berg Oost) als enige Bondsdaglid van de Groenen in het hele land. Een verkiezingslogan van hem uit 2002 was veelzeggend, omdat deze verwees naar zijn trots over zijn kritische houding tegenover de eigen minister: 'Ströbele wählen heisst Fischer quälen'.

### De coalitievorming van 2002: verder met rood-groen

In de aanloop naar de verkiezingen van 2002 leek er weer een keus te zijn uit twee blokken: SPD en Groenen enerzijds, tegenover CDU/CSU en FDP anderzijds. Toch waren dat niet de uitgesproken coalitievoorkeuren: twee partijen spraken zich wel duidelijk uit voor een coalitie, twee niet. Interessant is dat dat precies de (door henzelf waargenomen) machtspositie van iedere partij weer-

spiegelde. De Groenen gaven duidelijk aan te willen doorregeren met de SPD, maar omdat die partij kon kiezen (een grote coalitie met CDU/CSU, of misschien zelfs een sociaalliberale coalitie met de FDP), deed zij dat omgekeerd niet. De CDU/CSU sprak zich duidelijk uit voor een coalitie met de FDP, maar op haar beurt sprak de FDP zich niet uit voor de CDU/CSU: de liberalen wilden de handen vrij hebben om te kiezen tussen CDU/CSU of SPD. De PDS opteerde voor een coalitie met de SPD en de Groenen, maar werd door beide partijen niet beschouwd als een potentiële coalitiepartner.<sup>309</sup>

Namens de CDU/CSU was, voor de tweede keer in de geschiedenis, niet de voorzitter van CDU maar die van CSU – Edmund Stoiber, de degelijke minister-president van Beieren – de kandidaat-bondskanselier. Angela Merkel was in april 2000 CDU-voorzitter geworden in een voor de christendemocraten turbulente tijd: de media werden beheerst door een omkooptschandaal in de CDU, waardoor het CDU-bestuur zich eerst afkeerde van oud-bondskanselier Kohl, die zijn erevoorzitterschap neerlegde, waarna een maand later Schäuble, die hem in 1998 eindelijk was opgevolgd, aftrad als partij- en fractievoorzitter. In januari 2002 besloot Merkel om verschillende redenen het kandidaat-bondskanselierschap aan Stoiber over te laten. Door zo vroeg al een kandidaat te presenteren, wilden de christendemocraten de rijen sluiten en zich op de toekomst richten, en Merkel schatte bovendien in dat zij Schröder in 2002 nog niet zou kunnen verslaan.<sup>310</sup>

In de zomer van 2002 was er net wederom een minister afgetreden, Scharping van Defensie. De directe aanleiding was dat zijn pr-medewerker omkoopbaar en corrupt zou zijn gebleken. Alles veranderde echter door een natuurramp die zich in augustus voordeed. Door hevige regenval in de Alpen en in bergachtig grensgebied met Polen en Tsjechië, traden de Elbe en de daarin uitmondende rivieren buiten hun oevers, zoals sinds het begin van de metingen nog niet gezien was. Hele dorpen werden weggespoeld, 27 mensen kwamen om, en de grootste evacuatie in de naoorlogse geschiedenis kwam op gang. Schröder deed wat nodig was: hij gooide zijn agenda om en ging energiek als crisismanager aan de slag. Hij vloog naar Grimma in Saksen, sprak op laarzen met bezorgde inwoners, bood troost en noodhulp, en diende nog diezelfde avond een noodwet in, waarmee in totaal 7,1 miljard euro voor de wederopbouw van het gebied beschikbaar zou komen. Binnen een maand was die wet door de Bondsdag geloodst. Dat Stoiber een paar dagen na Schröder ook op bezoek ging bij de getroffen, maakte geen erg goede indruk.

Stoiber had ook al geen geluk doordat de voorgenomen oorlog van de Amerikanen tegen Irak een verkiezingsthema werd. De SPD maakte weliswaar op 19 september – drie dagen voor de verkiezingen – een uitglijder toen de minister van Justitie, Herta Däubler-Gmelin, zich liet ontvallen dat de

Amerikaanse president Bush met zijn Irak-politiek alleen maar de aandacht van zijn binnenlands-politieke problemen probeerde af te leiden ('dat is een beproefde methode, dat deed Hitler ook al'), maar dat viel er tegen weg dat Stoiber, van de traditioneel Amerika-vriendelijke christendemocraten, in de hoek van voorstander van Duitse deelname aan een eventuele Irak-oorlog werd gedrukt. De SPD en Groenen wezen dat echter resoluut af en zouden dat ook blijven doen. Fischer gaf zijn boek over die episode veelbetekend als titel mee *I am not convinced*: de woorden waarmee hij het Duitse standpunt in laatste instantie publiekelijk duidelijk maakte aan de Amerikaanse minister van Defensie, Donald Rumsfeld. Dat deze voorgenomen oorlog een item in de campagne werd, ontdekte Stoiber doordat hij op een verkiezingsbijeenkomst spandoeken zag met het opschrift: 'Liever werkloos met Schröder dan in een oorlog met Stoiber.'<sup>311</sup>

Bij de verkiezingen van 22 september 2002 was het aantal kiesdistricten teruggebracht van 328 naar 299: op dat aantal zou het blijven. Vanaf dit jaar telde Bondsdag daardoor 598 zetels (exclusief *Überhangmandate*).

CDU/CSU en SPD gingen nek-aan-nek. De SPD kelderde van 298 naar 251 zetels, maar bleef daarmee nipt de grootste partij: de CDU/CSU kwam van 245 op 248. De Groenen behaalden het beste resultaat uit hun geschiedenis tot dan toe: 55 zetels. Dat maakte veel van het verlies van de SPD goed; Joschka Fischer werd op de SPD-verkiezingsavond luider toegejuicht dan de bondskanselier zelf. De FDP steeg van 43 naar 47 zetels. De PDS behaalde de kiesdrempel niet en kwam daardoor alleen met haar twee verworven *Direktmandate* in de Bondsdag. De coalitie verkreeg 306 van de 603 zetels en kon dus nipt door.

De coalitieonderhandelingen duurden van 25 september tot 16 oktober 2002. Uit de bus kwam een coalitieakkoord van nu maar liefst 88 pagina's, dat ondertekend werd door drie vertegenwoordigers van elk van de twee partijen, onder wie natuurlijk Schröder en Fischer. Die omvang duidde al op vele moeizame compromissen, maar het akkoord bevatte ook weer veel vrome voornemens en clichés, in de hoop dat sommige problemen zich uit zichzelf zouden oplossen. Een complicatie bleek dat de onderhandelingen gevoerd werden in het Willy-Brandt-Huis van de SPD, waardoor er veel informatie uitlekte. Dat was in 1998 nog niet het geval: toen werden deze gevoerd in het gebouw van een van de vertegenwoordigingen van een *Land* in Berlijn. De staatsschuld zou in de periode vanaf 2002 toenemen tot boven de EMU-grenzen (maximaal 3% financieringstekort en maximaal 60% collectieve lastendruk).<sup>312</sup>

Alle personele problemen uit het eerste kabinet hadden tot gevolg dat de SPD en de Groenen nu met een ministerslijst kwamen die ervaring en professionaliteit toonde. Tot veler verbazing deed zich tijdens dit tweede kabinet

van Schröder ook geen enkele personele wisseling meer voor ‘tot de hele winkel voortijdig sloot’ in oktober 2005.<sup>313</sup>

Het plaatje zag er als volgt uit:

	Zetels Bonds- dag	Sociaal- economisch	Buitenland	Binnenland	Ruimtelijk	Sociaal- cultureel
SPD	251	Financiën; Werkgele- genheid en Economi- sche Zaken; Volksge- zondheid en Sociale Zekerheid	Defensie; Ontwikke- lingssamen- werking	BiZa; Justitie; Chef BKA	Verkeer, Bouw- en Woningza- ken	Gezins-, Ouderen-, Vrouwen- en Jeugdza- ken; Onderwijs en Onder- zoek
Groenen	55		Buitenland- se Zaken (plv. BK)		Consumenten- bescherming, Voedselvoor- ziening en Landbouw; Milieu, Natuur- bescherming en Kern reactor- veiligheid	

Tabel 24 Verdeling van de ministersposten over de partijen, 2002–2005

De winst voor de Groenen was onvoldoende voor een extra ministerspost. Een vergelijkbare bepaling als in 1998, dat (parlementaire) staatssecretarissen op het departement van hun partijgenoot terecht zouden komen, was nu niet opgenomen in het coalitieakkoord. Er werden bij de portefeuillevdeling deze keer dan ook wat meer uitzonderingen op die regel gemaakt. Zo konden twee extra staatssecretarissen van de Groenen worden ondergebracht. De bovenmatige interesse van de Groenen bij de portefeuillevdeling voor de ruimtelijke hoek bleek ook nu weer. Een opmerkelijke samenvoeging was die van Economische Zaken met een groot deel van Werkgelegenheid en Sociale Zaken. Dat gebeurde op aandringen van de daar beoogde ‘superminister’ Wolfgang Clement. Dat een deel van de natuurlijke spanning tussen die twee departementen daarmee verdween, beschouwden veel van de kabinetsleden, ook Schröder, achteraf als een weeffout in het kabinet.

Op 22 oktober, weer precies dertig dagen na de verkiezingen, werd Schröder herkozen tot bondskanselier, deze keer met 305 stemmen – drie meer dan nodig was.<sup>314</sup>

**Intermezzo: naar 'het sluiten van de winkel', opnieuw via artikel 68**  
 'De hervormer', zo noemde Schöllgen het hoofdstuk van zijn Schröder-biografie over diens tweede kabinetsperiode vanaf 2002. Al in november 2002 werden er twee hervormingen van de sociale zekerheid doorgevoerd die genoemd werden naar Peter Hartz, de personeelschef van Volkswagen. Schröder kende hem uit zijn tijd als minister-president van Nedersaksen, toen hij voor dat bedrijf q.q. in de Raad van Toezicht zat. Hartz gold als de meest creatieve personeelschef van Duitsland bij innovatieve manieren om de werkloosheid tegen te gaan. Voorstellen van een commissie die hij voorzat, werden Hartz-I en Hartz-II genoemd. Daarbij werden onder meer de zogeheten 'mini-jobs' mogelijk gemaakt: (extra) banen waarmee tot 400 euro per maand werd verdiend, die echter in de praktijk misbruik in de hand werkten doordat bedrijven hun vaste medewerkers probeerden in te wisselen voor zulke mini-jobbers.<sup>315</sup>

Het meest berucht werd na Hartz-III het vervolgpakket Hartz-IV. Zoals zo vaak bleek dat echter pas bij de uitwerking en dus te laat. In feite liep dat samen op met de door Schröder in maart 2003 gepresenteerde *Agenda 2010*, waarmee onder meer werkloosheidsuitkeringen voor langdurig werklozen en bijstand werden samengevoegd op het niveau van de laatste. 'Hartz-IV' werd in Duitsland een beruchte uitdrukking voor de onderkant van arbeidsmarkt. In Berlijn waren nog in 2011 volop protestshirts te zien met de opdruk 'Der vierte Hartzinfarkt ist tödlich'.<sup>316</sup>

Het coalitieakkoord van 2002 zweeg geheel over deze ingrijpende hervorming, die Schröder in 2003 initieerde. Voor bepaalde onderdelen ervan was het nodig om intensief samen te werken met de CDU/CSU via de *Vermittlungsausschuss*. De positie van de coalitie in de *Bundesrat* was vanaf 1998 namelijk steeds slechter geworden. Een eigen meerderheid had de coalitie daar al vanaf april 1999 niet meer, en vanaf mei 2002 had de oppositie van CDU/CSU en FDP er zelfs alweer de meerderheid. Het tweede kabinet-Schröder kon een wet waarvoor de *Bundesrat* toestemming moest geven dus niet eens zelfstandig doorvoeren. Om wetsvoorstellen er toch door te krijgen, werkten Schröder en zijn ministers nauw samen met de (aanvoerder van de) CDU/CSU-fractie; dat was vanaf september 2002 Angela Merkel.<sup>317</sup>

Een gevolg van de continue verschuiving van de politieke verhoudingen ten nadele van rood-groen en ten voordele van CDU/CSU en FDP, al vanaf het aantreden van Schröder in 1998, was dat de laatste twee partijen inmiddels in de *Bundesversammlung* een (nipte) meerderheid hadden toen er in 2004 weer een bondspresident gekozen moest worden. Dit orgaan was immers samengesteld uit alle leden van de Bondsdag en een even groot aantal leden dat door de parlementen van de zestien *Länder* werd gekozen. Nadelig voor de rood-groene coalitie was dat Rau geen tweede termijn ambieerde omdat hij al

73 was. Er was dus geen zittende kandidaat om herkozen te worden.

Schröder liet weten dat het tijd werd dat een vrouw bondspresident werd. Westerwelle kwam daarop met een zeer ervaren en achtenswaardige liberale vrouwelijke kandidaat, Cornelia Schmalz-Jacobsen. Hij werd echter teruggefloten door Merkel en Stoiber, en schaarde zich daarna achter Merkels kandidaat: de mannelijke christendemocraat Horst Köhler. De 'seismograaf' wees daarmee ook meteen uit dat Westerwelle weer opteerde voor een coalitie van CDU/CSU met de FDP na de volgende verkiezingen. Daarop kwam Schröder als kandidaat namens rood-groen met Gesina Schwan: een sociaaldemocratische politicoloog, voorzitter van de Europa-Universiteit in Frankfurt aan de Oder. Ze maakte een goede indruk en wist in haar campagne om het bondspresidentschap minstens 18 stemmen bij CDU/CSU en FDP los te weken. Dat bleek net niet genoeg te zijn: ze haalde op 23 mei 2004 in de eerste ronde 589 stemmen, tegen 604 voor Köhler. Voor een meerderheid waren 603 stemmen nodig. Het was Merkel dus gelukt haar kandidaat in *Schloss Bellevue* te krijgen. Duitsland wacht nog steeds op de eerste vrouwelijke bondspresident.<sup>318</sup>

Op 22 mei 2005 vonden verkiezingen plaats voor de *Landtag* in Noordrijn-Westfalen, het laatste *Land* waar nog een rood-groene regering aan het bewind was. De verkiezingen verliepen rampzalig voor rood-groen: CDU en FDP behaalden de meerderheid en zouden in Düsseldorf gaan regeren. Daarmee bezette de oppositie maar liefst 43 van de 69 zetels in de *Bundesrat*. Zoveel had rood-groen er zelfs nooit toen Kohl nog regeerde.

Schröder en partijvoorzitter Müntefering hadden tevoren afgesproken dat bij verlies van dit grootste en belangrijkste *Land* als laatste bastion van rood-groen, de SPD nog diezelfde avond bekend zou maken dat er nieuwe verkiezingen voor de Bondsdag moesten komen. Het was partijvoorzitter Müntefering die dit tot ieders verrassing wereldkundig maakte vanuit het Willy-Brandt-Huis in Berlijn, een half uur na sluiting van de stembussen in Noordrijn-Westfalen. Schröder zou hiertoe de vertrouwensvraag voorleggen aan de Bondsdag.

De achterliggende redenen om voor deze weg te kiezen, was dat er een opstand in de SPD tegen Schröder dreigde uit te breken, onder meer vanwege een reeks verloren verkiezingen. Lafontaine speelde bovendien met de gedachte uit de SPD te stappen en een eigen linkse partij te beginnen. Ook moest voorkomen worden dat CDU/CSU zouden gaan vragen om nieuwe verkiezingen (zoals de SPD dat had gedaan in november 1966). Schröder had zijn voornemen in kleine kring bekendgemaakt, ook aan Fischer, maar niet aan de bondspresident. Köhler voelde zich hierdoor hevig gepasseerd, net als Carstens in 1983 toen Kohl buiten hem om tot nieuwe verkiezingen had besloten. Het werd nog erger: in een gesprek met de bondspresident sprak Schröder van 'verhoogde kans op chantage vanuit de fractie en de coalitie'. Dat

kwam bij *Der Spiegel* terecht, en Schröder wist dat dat niet van hem kwam.

Op 1 juli 2005 had in de Bondsdag het debat over de vertrouwensvraag plaatsgevonden. Schröder legde daar uit waarom hij nieuwe verkiezingen wilde: 'De *Agenda 2010* leek wederom de oorzaak voor een uitspraak van de kiezers tegen mijn partij [in Noordrijn-Westfalen]. Als we met *Agenda 2010* door willen gaan – en dat is nodig – is een legitimatie door verkiezingen onvermijdelijk.' Schröder wees ook fijntjes op het blokkadegedrag van de oppositie: de *Bundesrat* had al 29 keer *Einspruch* ingesteld tegen een (gewone) wet, nadat de *Vermittlungsausschuss* haar werk al voltooid had. Dat was volgens hem bijna even vaak als in de hele geschiedenis van de Bondsrepubliek tot dan toe.<sup>319</sup>

Wat bracht de CDU/CSU in dit debat in? Fractievoorzitter Merkel steunde de *Agenda 2010*, maar deed in dit debat ook een, volgens Schöllgen, 'veelbetekende verspreking' – zeker in het licht van de toekomstige ontwikkelingen:

De mensen zijn het zat – als u dat nu niet merkt, dan merkt u het nog wel op een andere manier – niet volgens een rechte koers maar volgens een zigzagkoers geregeerd te worden. Ze kunnen daar niets mee, en ze merken dat er geen vooruitgang is maar dat het steeds slechter wordt. [Bijval bij CDU/CSU en leden van de FDP] Daarom zeg ik: rood-groen kan ons land niet meer regeren. De PDS mag ons land niet regeren. CDU en CSU samen met de SPD... [Gelach bij de SPD en de Groenen] Neem me niet kwalijk, CDU en CSU samen met de FDP – ik zeg het nog eens zodat iedereen het begrijpt...<sup>320</sup>

De fracties van CDU/CSU en FDP besloten unaniem de bondskanselier het vertrouwen desgevraagd niet te geven. De SPD-fractie deed dat ten dele wel, maar het grootste deel van de fractie onthield zich van stemming. Van de 595 uitgebrachte stemmen spraken er 151 het vertrouwen in de bondskanselier uit, en 296 niet, bij 148 onthoudingen. Schröder vroeg de bondspresident volgens plan nog dezelfde dag om de Bondsdag te ontbinden.

Köhler moest nu nagaan, net als zijn voorganger Carstens in 1982/1983, in hoeverre samenwerking tussen bondskanselier en Bondsdag ook echt niet meer mogelijk was. Uit de vragen die de bondspresident schriftelijk liet stellen ('Is van instabiliteit in de zin van Grondwetsartikel 68 sprake als nog op de dag voor de vertrouwensstemming ongeveer 40 wetten een voldoende meerderheid van de regeringsfracties behaalden?'), leidde Schröder-biograaf Schöllgen af dat het niet ging om een juridisch maar om een zuiver politiek oordeel.<sup>321</sup>

Op 21 juli sprak Köhler het volk toe. Hij had besloten de Bondsdag te ontbinden en nieuwe verkiezingen uit te schrijven voor 18 september. Daarmee werd tweemaal een grondwettelijke termijn maximaal benut: na de door Schröder



der verloren vertrouwensstemming op 1 juli moet de bondspresident op grond van artikel 68 dit besluit binnen 21 dagen nemen, waarna op grond van artikel 39 binnen zestig dagen nieuwe verkiezingen moesten volgen. Hij zei daarin onder meer:

De bondskanselier heeft op 1 juli de Bondsdag duidelijk gemaakt, dat hij met het oog op de krappe meerderheid geen voortdurende en betrouwbare basis meer ziet voor zijn politiek. Er is hem gedreigd met afwijkend stemgedrag en met uittredingen. Loyaliteitsverklaringen van de kant van de coalitie vindt de bondskanselier tegen de achtergrond van de op te lossen problemen op den duur niet voldoende.<sup>322</sup>

Dat was al een verkapte verwijzing naar de partijpolitieke dimensie van de vertrouwensvraag. Die werd immers gesteld door een SPD-bondskanselier en het uitgelokte negatieve antwoord erop moest beoordeeld worden door een bondspresident van CDU-huize. Köhler had in feite geen keuze: bij het afwijzen van het ontbinden van de Bondsdag had Schröder daartegen weer een uitspraak van het Hof kunnen vragen (vanwege een zogeheten *Organstreitverfahren*, op grond van artikel 93). De politieke gevolgen zouden echter vooral dan van niet te onderschatten omvang zijn geweest, omdat de partijpolitieke dimensie van dit conflict dan zeer sterk in de schijnwerpers zou zijn gekomen, inclusief de bijbehorende kansen voor Schröder om in het resterende jaar CDU/CSU (inclusief de bondspresident) voluit de schuld te kunnen geven van het lamleggen van de regering.

Twee leden van de Bondsdag (van SPD en Groenen) vroegen het *Bundesverfassungsgericht* om zich uit te spreken over deze ontbinding van de Bondsdag. Directe aanleiding was dat zij hun mandaat als volksvertegenwoordiger hiermee met een jaar bekort zagen. Op 25 augustus 2005 wees het Hof hun bezwaar af: 'Niet vast te stellen is, dat er in strijd met artikel 68 van de Grondwet zou zijn gehandeld, om tot ontbinding van de Bondsdag en vervroegde verkiezingen te komen.'<sup>323</sup>

Deze uitspraak lokte, net als eerder in 1983, veel discussie uit onder staatsrechtbeoefenaren. Zij wezen er onder meer op dat er voor een bondskanselier nu eigenlijk geen hindernissen meer leken te bestaan om via de 'onechte vertrouwensvraag' tot nieuwe verkiezingen te komen. Had de Grondwetgever dat zo wel bedoeld? In hoeverre een bondskanselier sinds 2005 inderdaad vrij is om op een gelegen moment langs deze weg de Bondsdag te doen ontbinden, zullen toekomstige gevallen moeten uitwijzen: sinds 2005 is de Bondsdag niet meer voortijdig ontbonden.<sup>324</sup>

### De coalitievorming van 2005: moeizame grote coalitie na een beruchte *Elefantenrunde*

Waar in 2002 de Groenen zich hadden uitgesproken voor een coalitie met de SPD en de FDP geen coalitievoorkeur uitsprak, was in 2005 precies omgekeerd. De Groenen hoopten hun verlies dat jaar te minimaliseren door zich enigszins tegen de SPD af te zetten. Omgekeerd sprak ook de SPD geen duidelijke voorkeur uit. De liberalen hadden ervan geleerd dat ze in 2002 geen voorkeur hadden uitgesproken: dat was door de kiezers niet beloond. Daarom spraken ze zich nu weer duidelijk uit voor een coalitie met CDU/CSU, die dat omgekeerd ook deed. De PDS sloot zich aan een met een nieuwe partij van Oskar Lafontaine en anderen: *Arbeit & soziale Gerechtigkeit – Die Wahlalternative* (WASG). Vanaf 2005 was deze combinatie bekend als de *Linkspartei.PDS*, later eenvoudig *Die Linke*. Er werd volop campagne gevoerd tegen rood-groen, met Schröders voormalige collega als boegbeeld. CDU/CSU en SPD spraken, zoals gebruikelijk in Duitsland, geen voorkeur voor elkaar uit.<sup>325</sup>

De verkiezingsavond van 18 september werd een politieke thriller. Naarmate de campagne vorderde, klom de SPD enigszins uit het dal dat de peilingen aanvankelijk voor haar leken te tonen. Precies omgekeerd daalde de CDU/CSU in de kiezersgunst nadat Merkel al lang en breed tot de winnaar was uitgeroepen. Mogelijk droeg daaraan bij dat Merkel kwam met Paul Kirchhof als beoogd minister van Financiën. Deze partijloze christendemocraat was politiek een onbeschreven blad en werd door Schröder in de campagne consequent weggezet als ‘de professor uit Heidelberg’ (Kirchhof zou overigens geen minister worden, omdat hij dat niet wilde in een grote coalitie). De media leken echter vooral te zijn uitgekeken op Schröder, terwijl Merkel als uitdager over het algemeen een goede pers kreeg.

Op de verkiezingsavond was al snel duidelijk wie er gewonnen had: de FDP van Westerwelle, die van 47 zetels op 61 kwam. De *Linkspartei.PDS* behaalde deze keer ruim de kiesdrempel en kreeg 54 zetels. De Groenen verloren licht: van 55 naar 51 zetels.

Lang was deze avond onduidelijk of CDU/CSU dan wel SPD de grootste was geworden. Uiteindelijk zou de CDU/CSU 226 zetels behalen (een verlies van 22) en de SPD 222 (een verlies van 29). Op de verkiezingsavond van de SPD bespraken Schröder en partijvoorzitter Müntefering wie er naar de gezamenlijke uitzending van ARD en ZDF, de zogeheten *Elefantenrunde*, zou gaan. Gebruikelijk was dat daar de partijvoorzitters naartoe gingen. Als de SPD kleiner zou worden dan CDU/CSU was dat ook zo afgesproken: dan zou Müntefering gaan. Toen vervolgens echter bleek dat de SPD op *Überhangmandate* toch de grootste zou kunnen blijven, net als in 2002, ging Schröder alsnog zelf. ‘En zo nam het noodlot zijn loop’, schreef zijn biograaf. Toen Schröders zus hem op tv

zag, merkte ze een karaktertrek bij hem op die ze kende en dacht meteen: 'Dat gaat mis.' Haar broer straalde uit: 'Jullie kunnen me allemaal wat.' Het werd in elk geval wel een historische uitzending. Fischer zat erbij en schreef later kernachtig: 'Wat de bondskanselier daarbij bezielt heeft moge de duivel weten, maar in elk geval viel hij – woedend en triomferend tegelijk – de beide journalisten aan die het gesprek modereerden, en Angela Merkel, die met het oog op haar verkiezingsnederlaag verdoofd leek'. Bij het verlaten van zijn partijbijeenkomst had Schröder al gezegd dat er 'ook in de toekomst een sterke regering onder mijn leiding zal komen'. Dat herhaalde hij in de uitzending, in de richting van een van de gespreksleiders 'ook als u dat tegenwerkt'. Zij verpersoonlijkten voor Schröder op dat moment alle media die in de campagne zo tegen hem waren. De presentator ging daarop afgemeten uitleggen dat zijn neutrale omroep slechts bericht had over de peilingen.

Westerwelle vroeg zich op enig moment openlijk af 'wat u voor deze uitzending gedaan hebt', al was er op de SPD-bijeenkomst op gelet dat Schröder niet dronk. De liberale voorman betoogde dat de verkiezingen voorbij waren en de partijen dus weer normaal met elkaar konden praten: Schröder deed het tegenovergestelde, vond hij. De bondskanselier kreeg een 'intellectueel probleem' voorgelegd: rood-groen had geen meerderheid meer; met de *Linkspartei.PDS* wilde Schröder niet samenwerken; en een grote coalitie onder Merkel wees hij ook af. Hoe wilde hij dan een coalitie vormen? Daarop volgde een nieuwe testosteronuitbarsting van Schröder in de richting van Merkel: 'U denkt toch niet dat ik een coalitie ga vormen als *zij* zegt dat ze bondskanselier wil worden? Gekker moet het niet worden (*Wir müssen die Kirche doch mal im Dorf lassen*).' Merkel zat erbij als een verschrikt vogeltje. Volgens de Schröder-biograaf dacht ze tijdens dit debat vooral: 'Laat de heren maar doorpraten', dan kon zij geen fouten maken.<sup>326</sup>

Intussen moest er natuurlijk nog steeds wel een coalitie gevormd worden. De SPD wees de *Linkspartei.PDS* inderdaad nog steeds onverkort af als coalitiepartner (net als in 2009 en in 2013). Dat hield wel in dat geen van de beide blokken een meerderheid had: rood-groen had 273 zetels; CDU/CSU en FDP samen 287, op een totaal van 614. Een grote coalitie leek onvermijdelijk. Begin oktober dachten nog velen in de SPD dat de meest waarschijnlijk oplossing was dat eerst Schröder twee jaar, daarna Merkel twee jaar bondskanselier zou zijn. Het voornaamste gevolg van de *Elefantenrunde* was echter dat in de CDU/CSU-fractie de rijen zich sloten: doordat Merkel op de verkiezingsavond zo onder vuur was komen te liggen, lukte het haar twee dagen na de verkiezingen haar fractievoorzitterschap bijna unaniem te herbevestigen.

Ook voor de SPD was er echter wonderlijk genoeg een positief effect van de uitbarsting van Schröder. De partij dreef hiermee haar prijs voor deelname aan

een grote coalitie namelijk aanzienlijk op. Schröder nam tussen 18 september en 10 oktober ook deel aan drie gesprekken met CDU/CSU. Op 12 oktober maakte hij bekend niet terug te zullen keren in een nieuwe regering, daartoe kennelijk mede gebracht door partijvoorzitter Müntefering. Pas op 17 oktober – een maand na de verkiezingen – konden de coalitieonderhandelingen echt beginnen.<sup>327</sup>

Toen de nieuwgekozen Bondsdag op 18 oktober voor het eerst samenkwam, eindigde daarmee grondwettelijk ook Schröders tijd in het ambt. De gebruikelijke afhandeling werd gevolgd: Schröder en zijn ministers kregen de oorkonde van hun ontslag en voldeden daarna aan het verzoek van de bondspresident om de lopende zaken af te handelen tot er een nieuwe Bondsregering zou zijn.<sup>328</sup>

Op 10 oktober maakten de drie partijen tussentijds bekend een grote coalitie te willen vormen, waarbij de CDU/CSU zeven ministers plus de bondskanselier zou leveren, en de SPD acht ministers waaronder de plaatsvervangend bondskanselier. De SPD had herhaaldelijk gedreigd de gesprekken te zullen verlaten als ze hierin niet haar zin zou krijgen. De sociaaldemocraten wisten heel goed dat de CDU/CSU haar zinnen op het bondskanselierschap had gezet. Daar konden zij een hoge prijs voor vragen, en dat deden ze dan ook. Zo lukte het de SPD om met minder zetels in de Bondsdag dan CDU/CSU meer ministersposten te leveren: acht om zeven. Dat was een onverwacht goed tussentijds onderhandelingsresultaat, zeker omdat het, zoals Jun het noemde, de ‘invloedrijkste departementen betrof, alsmede die waar het meeste geld omging: Financiën, Werkgelegenheid en Sociale Zaken; Verkeer, Woningbouw en Opbouw Oost [sic], en Buitenlandse Zaken’.<sup>329</sup>

Het plaatje zag er als volgt uit (zie tabel 25 op de volgende pagina). Aan deze tabel valt inderdaad op hoe effectief de SPD onderhandeld had. Voor het eerst in de Duitse geschiedenis had de CDU niet, maar een andere partij (de SPD) wél een post in elk van de vijf hoeken. Heel opvallend was ook dat de CDU voor het eerst in de geschiedenis geen post in de belangrijkste sociaaleconomische hoek had (en ook niet in de ruimtelijke hoek). De voorkeur bij de CDU om, als het er op aan komt, kennelijk toch vooral de sociaal-culturele hoek goed te willen bezetten blijkt uit de tabel. De ‘weeffout’ van 2002 om Sociale Zaken bij Economische Zaken te voegen werd in 2005 hersteld. De zeven ministersposten voor CDU/CSU waren overigens exclusief het bondskanselierschap (dat steeds niet in de tabellen is opgenomen) en de Chef van het *Bundeskansleramt* (dat in dit onderzoek niet als een departement wordt beschouwd bij de portefeuillevverdeling, maar wel een ministerspost inhoudt).

De SPD kreeg ook een programmatisch overwicht in de coalitie. Zo lukte het de sociaaldemocraten om, gelet op de financiële krapte, een voorgenomen

	Zetels Bonds- dag	Sociaal- economisch	Buitenland	Binnenland	Ruimtelijk	Sociaal- cultureel
CDU	180		Defensie	Chef BKA; BiZa		Gezins-, Ouderen-, Vrouwen- en Jeugdzaken; Onderwijs en Onderzoek
CSU	46	Economi- sche Zaken en Techno- logie			Voedsel- voorziening, Landbouw en Consumentenbescher- ming	
SPD	222	Financiën; Werkge- legenheid en Sociale Zaken (plv. BK tot nov. 2007)	Buiten- landse Zaken (plv. BK vanaf nov. 2007); Ontwik- kelingssamenwer- king	Justitie	Verkeer, Bouw en Stadsontwik- keling; Milieu, Natuur- bescherming en Kernreac- torveiligheid	Volksgezond- heid

Tabel 25 Verdeling van de ministersposten over de partijen, 2005 – 2009

btw-verhoging niet tot 18% maar nog een procentpunt extra te doen stijgen; in de campagne was over een verhoging tot 18%, zoals de CDU wilde, geen verschil van mening gebleken. Jun haalt een inhoudsanalyse aan waaruit blijkt dat er ook overigens uit het SPD-programma meer gerealiseerd werd dan uit het programma van CDU/CSU. De onderhandelingen lijken per coalitievorming steeds verregaander geformaliseerd, geprofessionaliseerd en geïnstitutionaliseerd te zijn verlopen. In het geval van deze grote coalitie betekende dat ook dat er meer betrokkenen waren dan ooit. Er was een *Grosse Verhandlungskommission* van 32 leden (16 van de SPD, 12 van de CDU en 4 van de CSU) die werd geleid door de drie partijvoorzitters en Schröder, ter aansturing daarvan een *Steuierungsgruppe* met vier leden, en ter ondersteuning zestien *Arbeitsgruppen* met meest twaalf leden (zes van CDU/CSU en zes van de SPD). Ter ondersteuning daar weer van waren er nog eens 32 *Arbeitsgruppen* van de partijen voor specifieke thema's. Al met al namen er meer dan vijf-honderd (!) vertegenwoordigers van CDU/CSU en SPD aan de onderhandelingen deel, waarvan ongeveer honderd mensen tot de kern behoorden.<sup>330</sup>

Het coalitieakkoord kende (misschien mede daardoor) een recordaantal bladzijden: 191, inclusief bijlagen, waaronder ook enige programmatische afspraken die al op 10 oktober gemaakt waren. Het parlementaire werk zou 'doorlopend en uitvoerig' worden afgestemd. Ook unaniem stemgedrag van de coalitiefracties werd weer overeengekomen. Tevens werd in het akkoord een voorgenomen grootschalige grondwetswijziging over de bevoegdheden tussen *Bund* en *Länder* (de zogeheten *Föderalismusreform*) in detail gepresenteerd (46 pagina's!) op het niveau van uitgeschreven, voorgenomen wijzigingen van grondwetsartikelen.<sup>331</sup> Met een grote coalitie was ook in de *Bundesrat* een tweede meerderheid namelijk relatief makkelijk te verzekeren: in elk *Land* regeerde CDU en/of SPD. Het aantal 'eigen' zetels van de coalitie in de *Bundesrat* bedroeg bij de start van deze coalitie 36 van de 69, om te stijgen tot 47 tussen november 2006 en juni 2007, en op 22 te komen aan het eind van de periode.

Op 22 november 2005 werd Merkel gekozen tot bondskanselier en werden zij en haar kabinet beëdigd, 65 dagen na de verkiezingen. 397 leden van de Bondsdag kozen Merkel: 51 minder dan er leden van de coalitie waren, maar bij een grote coalitie maakte dat voor het resultaat niet uit.

### Intermezzo: een fluïde vijfpartijenstelsel?

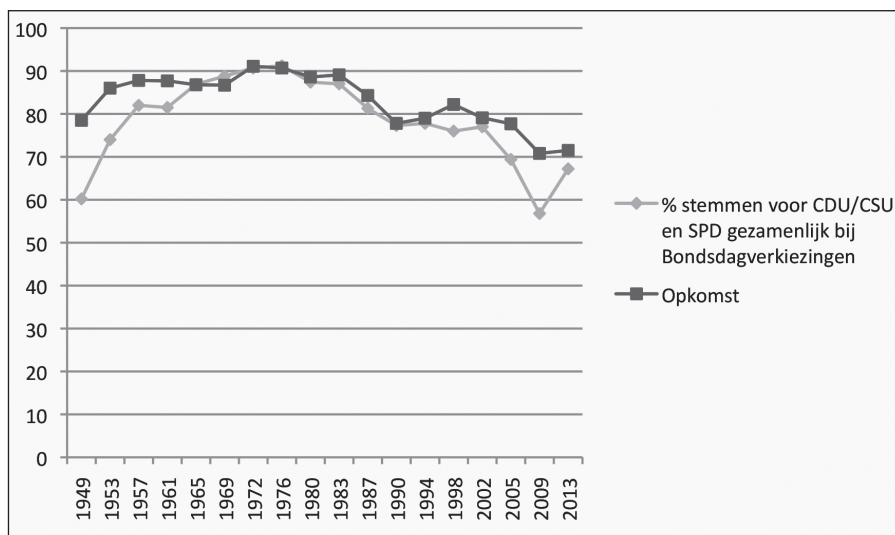
'Het was nog nooit voorgekomen dat geen van de door de partijen voor de verkiezingen beoogde coalities – CDU/CSU met FDP of rood-groen – na de verkiezingen gerealiseerd kon worden.' Met die nuchtere vaststelling over de coalitievorming van 2005 legt Patrick Horst de vinger op de zere plek. Wat bracht dit met zich mee voor het Duitse partijenstelsel, en daarmee voor de toekomstige mogelijkheden tot coalitievorming?<sup>332</sup>

Oskar Niedermayer ziet 2005 als het jaar van het 'fluïde vijfpartijenstelsel' in Duitsland. Hij plaatst het begin van die ontwikkeling bij de Duitse hereniging: toen kwam de PDS immers in de Bondsdag, die toen niet (en nu nog steeds niet) gezien werd als *koalitionsfähig*. Er ontstond zelfs toen nog vrees voor 'Weimarer verhoudingen': een overgang van een gematigd naar een extreem pluralisme, met een versplintering van het partijenlandschap en steeds sterker wordende anti-systeem-partijen. Die zorgen bleken vooralsnog onterecht te zijn: het partijenstelsel was weliswaar wat gefragmenteerder geworden, maar – mede dankzij de kiesdrempel – ver verwijderd van 'Weimar'.<sup>333</sup>

Deze ontwikkeling had ook te maken met het aantal stemmen op CDU/CSU en SPD tezamen. Deze volkspartijen zouden zich volgens een aantal Duitse auteurs in een crisis bevinden. Stabiliteit is in Duitsland sinds 1949 nu eenmaal een groot goed, en dan ligt het voor de hand te kijken naar de twee partijen die altijd de twee grootste zijn geweest. Von Alemann plaatst die crisis van de volkspartijen in 2002 maar kijkt daarbij ook naar ledentallen,

kiezerstrouw en ook naar opkomst; in 2009 signaleerde Jun dat het aantal waarnemers dat het verval van de beide *Volksparteien* voorspelde, toenam.<sup>334</sup>

Wordt grafisch weergegeven hoeveel procent van de stemmen deze twee volkspartijen samen behaalden, alsook hoe de opkomst bij de verkiezingen sinds 1949 was, dan ontstaat een opvallend beeld:



Figuur 3 Opkomst en scores voor CDU/CSU en SPD gezamenlijk

De opkomst en de scores van de beide volkspartijen lijken in elk geval trendmatig een verband te vertonen: een hoge opkomst is goed voor CDU/CSU en SPD, en omgekeerd. De sociaalliberale coalitie van 1969 tot 1982 vormt zowel een hoogtepunt in opkomst, als in het percentage kiezers dat op CDU/CSU en SPD stemde.

De FDP zag in de jaren negentig haar positie als derde kracht, die ze decennialang bekleed had, in gevaar gebracht door de Groenen. In 1990 deden de Groenen het opvallend slecht bij de verkiezingen (ze haalden de kiesdrempel niet in het westen van Duitsland); in 1994 waren er al twee andere ongeveer even grote partijen, maar haalden CDU/CSU en FDP nog wel een meerderheid; in 1998 al niet meer. In 2002 leek de ‘gastrol’ (Niedermayer) die de PDS sinds 1990 speelde echter alweer voorbij te zijn, omdat de partij de kiesdrempel niet haalde. In de aanloop naar de verkiezingen van 2005 ontstond er vervolgens niet alleen een open concurrentiestrijd tussen de twee grote partijen, maar ook tussen de drie kleine. Daarom noemt Niedermayer dat een fluïde systeem, in contrast met de starre structuur van voor 1990. Met de uitslag van 2005 is er volgens hem ook



voor het eerst sprake van een fluïde vijfpartijensstelsel.<sup>335</sup>

Stephan Klecha heeft zich vervolgens afgevraagd wat dit betekende voor de coalitievorming. Hij onderzocht of coalities van *drie* partijen ook succesvol kunnen zijn. Hij betoogde dat, als partijen geen grote coalitie willen (wat nog steeds geldt als een laatste optie), er steeds vaker sprake zal zijn van 'complexe coalities': coalities (ook in de *Länder*) waarin meer dan twee partijen samenwerken. De constructie waarbij een partij een coalitie van twee andere gedooft, rekent hij daar ook toe. Hoezeer het coalitielandschap vanaf 1990 veranderde, blijkt al uit een tabel die Klecha opvoert met daarin alle gevallen van coalitievorming van drie partijen in *Bund* en *Länder* (ook als het alleen een tussenfase bij de coalitievorming betreft). Tussen 1960 en 1990 deed zich hiervan geen enkel geval voor (!). Vervolgens onderzocht hij hoe succesvol deze coalities van drie waren voor de eraan deelnemende partijen. Hij hanteerde meerdere criteria voor de vraag wat succesvol is. Hier volstaat een daarvan te hanteren: de vraag of een partij (regerend of gedogend) ook weer aan de volgende coalitie deelnam. Gevallen waarover dat nog niet bekend was blijven hier buiten beschouwing.<sup>336</sup>

Dan ontstaat een bijzonder interessant beeld. De CDU kwam er het beste uit met een score van 100%. Dat betrof één geval waarbij de christendemocraten samen met twee andere partijen regeerden en daarna wederom: in Hamburg, na de verkiezingen van 2001, met de FDP en de rechts-populistische Schill-partij. Bij de volgende verkiezingen behaalde de CDU een absolute meerderheid en ging alleen regeren. Vanaf april 2016 nam de CDU in Saksen-Anhalt deel aan een 'Kenia-Koalition' (naar de kleuren van de vlag van dat land zwart, rood en groen, dus met Groenen en SPD).

De SPD ging na 1990 in zeven gevallen een coalitie aan met twee andere partijen. In alle gevallen regeerde de SPD ook daarna weer. Een geval waarin een door de SPD beoogde coalitie met twee andere partijen uiteindelijk niet tot stand kwam, werd ook meteen berucht in de Duitse coalitievorming: dat was na de verkiezingen in Hessen in januari 2008. Van de 110 zetels in de *Landtag* daar behaalden CDU en SPD er allebei 42, de FDP 11, de Groenen 9 en *Die Linke* 6. Varianten waarin een van de grote partijen met twee kleine zouden samenwerken, bleken onhaalbaar te zijn. De vorming van een grote coalitie mislukte doordat CDU en SPD tijdens de verkiezingscampagne zeer emotioneel tegenover elkaar stonden. SPD-aanvoester Andrea Ypsilanti stuurde vervolgens aan op een rood-groene coalitie die gedooft zou worden door *Die Linke* – de eerste keer dat die partij in het Westen aan een coalitie zou deelnemen, al was het dan als gedoogpartner. Dat veroorzaakte veel discussie op partijeenbijkomsten door het hele *Land*. Nadat de onderhandelingen succesvol waren afgerond, keurden op 1 en 2 november de SPD en Groenen het resultaat goed. Op 3 november lieten echter vier SPD-fractieleden weten de volgende dag niet op Ypsilanti te

zullen stemmen als minister-president. Daarop trok zij zich terug als kandidaat en werd de oplossing erin gevonden om in januari 2009 nieuwe verkiezingen uit te schrijven. Daarbij behaalden CDU en FDP wel de meerderheid en vormden ze een coalitie.

Voor de FDP was het resultaat van deelname aan coalities met twee andere partijen veel slechter. Van de vier keer dat de liberalen sinds 1990 deelnamen aan een coalitie met twee andere partijen was dit geen enkele keer succesvol. De deelname aan de coalitie met CDU en de Schil-partij in Hamburg is al genoemd. In twee andere gevallen vormde de FDP een coalitie met SPD en Groenen. Naar de partijkleuren wordt deze coalitie ook wel de 'Ampelkoalition' genoemd (naar de kleuren van een stoplicht: rood, geel, groen). In Brandenburg behaalde de SPD in 1994 de absolute meerderheid en ging alleen regeren, na een coalitie met FDP en Groenen (het laatste halfjaar alleen met de FDP). In Bremen namen CDU en SPD het vervolgens, na een regeerperiode van 1991 tot 1995, over. In Berlijn was er na de verkiezingen van 2001 een fase waarin over deze coalitie werd onderhandeld, maar dat mislukte: de FDP is er na 1990 nog nooit aan te pas gekomen in de *Berliner Senat*, zoals de regering van dat *Land* genoemd wordt. In Rijnland-Palts kwam een *Ampelkoalition* tot stand na de verkiezingen van maart 2016.

De vierde en laatste maal dat de FDP niet succesvol regeerde, is ook een beroemde casus in de Duitse coalitievorming. Bij verkiezingen voor de *Landtag* in Saarland in 2009 behaalde de CDU 19 van de 51 zetels. De absolute meerderheid die de CDU hier had, werd daarmee doorbroken. Dat kwam vooral door het grote succes van *Die Linke* (met Lafontaine als aanvoerder), die elf zetels behaalden. De SPD kreeg dertien zetels, de FDP vijf en de Groenen drie. Na sonderingsgesprekken van de SPD met *Die Linke* en de Groenen, bleken de Groenen echter een voorkeur te hebben voor een coalitie met CDU en de FDP. Daarmee ontstond de eerste en tot nu toe enige Jamaica-coalitie (naar de kleuren van die vlag: zwart, groen, geel). Bij vervroegde verkiezingen in 2012 kelderde de FDP van 9,2% naar 1,2% en verdween uit de *Landtag*, waarna er een grote coalitie werd gevormd.

Voor de Groenen was het resultaat niet veel beter. Van de vier keer dat die partij heeft deelgenomen aan een coalitie met twee andere partijen, was dit maar één keer met succes (stand januari 2017): dit betrof de al besproken Ampelkoalitionen in Brandenburg (1994),<sup>337</sup> en Bremen (1995). In Saksen-Anhalt, waar SPD en Groenen met gedoogsteun van de PDS regeerden tot 1998, ging de SPD daarna alleen regeren met gedoogsteun van de PDS.

Een bizar geval was Sleeswijk-Holstein na de verkiezingen daar van februari 2005, bekend geworden als de 'moord op Heide' (zie hierna). CDU en FDP behaalden daar bij verkiezingen van de totaal 69 zetels samen 34, SPD en Groenen

kwamen op 33 en het *Südschleswiger Wählerverband* (SSW) verkreeg de overige twee zetels. Als vertegenwoordiger van de Deense én Friese minderheid daar was die partij uitgezonderd van de 5%-kiesdrempel (bij verkiezingen voor Bondsdag en *Landtag*). SPD en Groenen wilden een coalitie vormen met gedoogsteun van de SSW. Bij de herverkiezing van Heide Simonis (SPD, minister-president sinds 1993) – keurig een maand na de verkiezingen – behaalde zij in vier stemrondes echter geen meerderheid: bij de geheime stemming was er steeds één lid dat zich van stemming onthield. Daardoor behaalde noch Simonis noch de christendemocratische uitdager in Kiel de vereiste meerderheid: de stemmen staakten tot in de vierde ronde, die grondwettelijk niet eens was voorgeschreven.

Vervolgens werd alsnog een grote coalitie gevormd, waarin de CDU de minister-president leverde omdat die één zetel groter was dan de SPD. ‘Wie zich consequent van stemming onthield, en daarmee feitelijk gestemd had tegen Heide Simonis en de voortzetting van rood-groen, bleef een raadsel’, aldus de biograaf van Gerhard Schröder, die eraan toevoegde dat deze gebeurtenis een verwoestende uitwerking had op de campagne van de SPD in Noordrijn-Westfalen (waar rood-groen twee maanden later ook geen meerderheid meer behaalde). Bij vergelijkbare politieke verhoudingen kwam deze coalitie (met één zetel meerderheid) overigens alsnog tot stand in Sleeswijk-Holstein in 2012, al was dat toen met echte deelname van de SSW aan een rood-groene-coalitie. Deze werd bekend als ‘het Deense stoplicht’ (*Dänen-Ampel*).<sup>338</sup> In Thüringen namen de Groenen vanaf 2014 deel aan een coalitie met de SPD en *Die Linke*.

De enige keer dat de Groenen wel succesvol deelnamen aan een driepartijencoalitie – in 2010 – trok dit zeer veel aandacht, omdat dit het belangrijkste *Land* betrof: Noordrijn-Westfalen. Daar behaalde rood-groen negentig zetels, CDU en FDP samen tachtig en *Die Linke* elf zetels. Na sonderingsgesprekken tussen meerdere mogelijke coalities werd daar uiteindelijk, maar nog steeds pas twee maanden na de verkiezingen, Hannelore Kraft (SPD) tot minister-president van een rood-groene minderheidscoalitie gekozen. In de eerste ronde was een absolute meerderheid van het aantal leden vereist, die zij – zoals voorzien – niet behaalde; in de tweede ronde volstond een relatieve meerderheid, die zij behaalde doordat *Die Linke* zich van stemming onthield. Dit was pas de eerste keer dat in het voormalige West-Duitsland *Die Linke* een regering in het zadel hielp, al was het dan als gedoogpartij. Haar minderheidsregering regeerde met wisselende meerderheden, totdat de FDP in maart 2012 (een deel van) de begroting verwierp, waardoor daar geen meerderheid voor was. Daarop kwamen er vervroegde verkiezingen, waarbij *Die Linke* de kiesdrempel niet meer haalden en dus niet meer nodig waren. SPD en Groenen behaalden toen alsnog een meerderheid en vormden samen een coalitie.

Met betrekking tot driepartijencoalities in de *Länder* kan geconcludeerd

worden dat het voor de kleine partijen veel riskanter is om deze aan te gaan dan voor CDU/CSU en SPD. FDP en Groenen prolongeren hun regeringsdeelname bijna nooit; CDU en SPD doen dat juist altijd.

Tot slot zijn er inmiddels ook coalities gevormd die weliswaar complex waren, maar niet volgens de definitie van Klecha, omdat er twee en geen drie partijen aan deelnamen. Dat zijn dus andere coalities dan de vaste blokken van rood-groen enerzijds en CDU/CSU anderzijds. Coalities van SPD en FDP kwamen al langer voor, maar Hamburg had in 2008 de primeur van het *Land* dat als eerste een coalitie van CDU en Groenen kreeg (zwart-groen, ook wel de 'kiwi-coalitie' genoemd). Opvallend genoeg hadden beide partijen zich daar ook voor uitgesproken. Na het vertrek van de zeer populaire CDU-burgemeester Ole von Beust in 2010 stapten de Groenen uit de coalitie. Na vervroegde verkiezingen behaalde de SPD toen weer de absolute meerderheid in dit van oudsher rode bolwerk. Bezien naar het criterium van deelname aan de volgende verkiezingen was deze coalitie voor de Groenen dus evenmin een succes. Een tweede zwart-groene coalitie kwam moeizaam (vier maanden na de verkiezingen) tot stand in Hessen na de verkiezingen die daar tegelijk met de Bondsdagverkiezingen van 2013 plaatsvonden. In 2016 kreeg ook Baden-Württemberg deze coalitie, met dit verschil dat de Groenen hier de grootste partij van de twee vormden.

Speciale aandacht verdient hier *Die Linke*, die meer dan 25 jaar na haar intrede in de Bondsdag, nog steeds niet als een volwaardige coalitiepartner geldt. De meest opvallende rol die de partij speelde bij de coalitievorming op het nationale niveau was een negatieve, in 2005: de 54 zetels van *Die Linke* voorkwamen toen dat een van de twee tot dan toe vaste blokken een meerderheid behaalde bij de Bondsdagverkiezingen.

Echte regeringservaring heeft *Die Linke* tot nu toe alleen opgedaan in het voormalige Oost-Duitsland: van 1998 tot 2006 in Mecklenburg-Voorpommeren, van 2002 tot 2011 – en weer vanaf 2016 – in Berlijn en sinds 2009 in Brandenburg. Een nieuwe stap zette de partij in Thüringen. Na geharrewar met de SPD om het minister-presidentschap in 2009 (uitmondend in een grote coalitie) leverden *Die Linke* hier na de verkiezingen van 2014 met Bodo Ramelow hun eerste minister-president in een coalitie met SPD en Groenen. Het 'examen' dat *Die Linke* moet afleggen tot eventuele regeringsdeelname in de Bondsrepubliek als geheel lijkt wel een stuk langzamer en moeizamer te zijn verlopen dan dat van de Groenen. De partij wordt nog steeds beschouwd wordt als de opvolger van de SED, de communistische eenheidspartij in de DDR. In september 2009 wees 66% van de Duitsers een coalitie van SPD, de Groenen en *Die Linke* op het nationale niveau af, terwijl slechts 20% die zei te steunen.<sup>339</sup>

Wat vooral opvalt, is dat de partij in *West*-Duitsland nog nooit (met ministers) aan een coalitieregering heeft deelgenomen. De opschudding die het

voornemen van de SPD voor een gedoogrol van *Die Linke* in 2008 in Hessen veroorzaakte, is al beschreven, net als de gedoogsteun voor een rood-groene-minderheidscoalitie in Noordrijn-Westfalen in 2010. Ook in Saarland, het stamland van Oskar Lafontaine (hij was er van 1985 tot 1998 minister-president voor de SPD) kwam de partij er niet aan te pas: in 2009 vormden CDU, FDP en Groenen hier een coalitie om *Die Linke* buiten de deur te houden. Hetzelfde deed overigens een coalitie van CDU/CSU, SPD en Groenen in 2016 in Saksen-Anhalt ten aanzien van zowel *Die Linke* als de *Alternative für Deutschland*.

Ook ten tijde van de verkiezingen van 2005 was het Duitse partijenstelsel al volop in beweging. In een bundel over deze Bondsdagverkiezingen (uit 2008) schreef Niedermayer:

Als CDU en SPD op middellange termijn geen grote coalities willen, betekent dat op het niveau van de partijleiders dat zij uit machtsstrategisch oogpunt meer coalitieopties zouden moeten hebben, die op de middellange termijn (...) tot nieuwe coalities met drie partijen zou kunnen leiden.

Voor FDP en Groenen betekent dat dus echter bijna altijd dat hun regeringsavontuur niet verlengd wordt. Niedermayer stelde echter ook het onwaarschijnlijk te achten dat de FDP en Groenen op het nationale niveau onder de kiesdrempel van 5% zouden komen. Hij schreef met enige stelligheid dat in Duitsland 'voorgoed' een fluïde vijfpartijenstelsel was bereikt: er was een nieuwe 'coalitie-rekenkunde' gekomen, waardoor coalities van één grote en één kleine partij 'onwaarschijnlijk' waren geworden.<sup>340</sup>

Hoe onoverzichtelijk het coalitielandschap was geworden, bleek wel uit het feit dat het er zowel in 2009 als in 2013 toch net weer even anders uitzag. Alle speculaties daaromtrent leken dus ietwat voorbarig.

### **De coalitievorming van 2009: toch weer CDU/CSU met FDP<sup>341</sup>**

Zoals gebruikelijk in Duitsland spraken zowel CDU/CSU als SPD zich in de aanloop naar de verkiezingen van 27 september 2009 niet uit voor voortzetting van de grote coalitie. De SPD nam in haar programma op dat (in 2021) kernenergie afgeschaft zou moeten worden, wat een coalitiesignaal aan de Groenen was. De CDU/CSU sprak een duidelijke voorkeur uit voor samenwerking met de FDP; op haar beurt wilde die partij alleen regeren met CDU/CSU en niet met de SPD en/of met de Groenen. De SPD liet weten alleen *Die Linke* uit te sluiten, en de Groenen sloten een Jamaica-coalitie met CDU/CSU en FDP uit. Een combinatie van drie partijen leek op basis hiervan niet mogelijk, omdat steeds één partij dat niet zag zitten. Zo leek het veld toch weer beperkt te zijn tot slechts drie mo-

gelijkheden: rood-groen (maar die combinatie behaalde in de peilingen bij lange na geen meerderheid), CDU/CSU met FDP, of opnieuw een grote coalitie.

Grote verliezer van de verkiezingen werd de SPD (van 222 naar 146 zetels). Alle andere partijen wonnen: CDU/CSU van 226 naar 239 zetels, de Groenen van 51 naar 68 zetels en *Die Linke* van 54 naar 76. De FDP boekte zelfs haar beste score ooit: van 61 naar 93 zetels. Van de 622 zetels hadden CDU/CSU en FDP er samen 332: ruim voldoende voor de vorming van hun *Wunschkoalition*. Al op de dag na de verkiezingen spraken Merkel en FDP-voorzitter Westerwelle af dat zij een coalitie zouden vormen. Uiterlijk 9 november moest die rond zijn.

In een beschrijving van deze formatie merkte Saalfeld op dat sinds 1949 een geleidelijke toename te zien was van de rol van de regeringsfracties in de coalitievorming. Adenauer zag die vooral als adviesorganen van hem als bondskanselier; in de periode-Kohl hadden zowel de partijen als de fracties een rol, maar omdat Kohl vooral geïnteresseerd was in de personele invulling liet hij de onderhandelingen over het programma vergaand over aan de coalitiefracties.

Er kwam, net als in 2005, weer een *Grosse Verhandlungskommission*. CDU, CSU en FDP mochten daarvoor elk negen mensen leveren. Dit waren overwegend leden van de Bondsdag, maar elke partij stuurde ook enkele plaatsvervangend partijvoorzitters (uit de *Länder*). In het geval van CDU en FDP waren dat tevens de (plaatsvervangend) minister-presidenten van een aantal *Länder*, die zo ‘meekeken’ bij de formatie van een coalitie op het nationale niveau. Ook waren er wederom een *Steuerungsgruppe* alsmede tien *Arbeitsgruppen* met elk 11 tot 18 leden betrokken bij de coalitie-in-woording: Saalfeld berekende alleen al het aantal in deze tien groepen op 129 personen (zonder dubbeltellingen), onder wie 98 leden van de Bondsdag.

De FDP toonde zich, dankzij het door haar behaalde verkiezingsresultaat, zeer zelfbewust in de onderhandelingen die op 5 oktober begonnen. Het belangrijkste twistpunt was de belastingpolitiek. De FDP had in de campagne aangedrongen op belastingverlaging en pleitte daar ook voor in de gesprekken. Om druk op de onderhandelingen uit te oefenen, legde de FDP in Sleeswijk-Holstein – waar de *Landtag* tegelijk met de Bondsdag verkozen was en waar parallel onderhandeld werd tussen CDU en FDP – de onderhandelingen zelfs enige tijd stil. Op 24 oktober werd overeenstemming bereikt; een dag later stemden de *Parteitage* met het resultaat in. De belastingen zouden met in de loop van deze periode verlaagd worden 24 miljard euro.

Het coalitieakkoord telde deze keer 132 pagina's. In het hoofdstukje over de werkwijze van de coalitie werd overeengekomen dat de coalitiefracties steeds unaniem zouden stemmen, ‘ook over vraagstukken die geen onderwerp van de overeengekomen politiek zijn: wisselende meerderheden zijn uitgesloten’. Een nieuw element in de passage over de werkwijze van de coalitie was dat de leden van het

periodieke coalitieberaad genoemd werden: naast de partijvoorzitters en de fractievoorzitters nu bijvoorbeeld ook de secretarissen-generaal, de Chef van het *Bundeskanzleramt*, de minister van Financiën en een door de FDP te benoemen lid.

Op 26 oktober werd het coalitieakkoord ondertekend. Voor het eerst gebeurde dat nu niet alleen door de drie partijvoorzitters (Merkel, Seehofer en Westerwelle), maar ook door de drie fractievoorzitters (voor de CSU de eerste vicevoorzitter). De volgende dag constitueerde de nieuwe Bondsdag zich (weer precies dertig dagen na de verkiezingen), en weer een dag later werd Merkel voor de tweede keer gekozen tot bondskanselier met 323 stemmen. Nodig voor een meerderheid waren er 312; negen leden van de coalitiefracties onthielden zich van stemming.

Het plaatje zag er als volgt uit:

	Zetels Bonds- dag	Sociaal- economisch	Buitenland	Binnenland	Ruimtelijk	Sociaal- cultureel
CDU	194	Financiën; Werkge- legenheid en Sociale Zaken	Defensie (vanaf maart 2011)	Chef BKA; BiZa (tot maart 2011)	Milieu, Natuur- bescherming en Kernreactor- veiligheid	Gezins-, Ouderen-, Vrouwen- en Jeugdzaken; Onderwijs en Onder- zoek
CSU	45		Defensie (tot maart 2011)	BiZa (vanaf maart 2011)	Voedsel- voorziening, Landbouw en Consumenten- bescherming; Verkeer, Bouw en Stadsont- wikkeling	
FDP	93	Economi- sche Zaken en Techno- logie (plv. BK vanaf mei 2011)	Buiten- landse Zaken (plv. BK tot mei 2011); Ont- wikkelings- samenwer- king	Justitie		Volksge- zondheid

Tabel 26 Verdeling van de ministersposten over de partijen, 2009-2013

Normaal gesproken waren met het afsluiten van het coalitieakkoord de onderhandelingen afgerond: zo niet in 2009. Dat veel passages vaag waren gehouden,



was wederom onvermijdelijk gebleken, en ook vaker vertoond, maar dit jaar leidde dat al heel snel tot scherpe meningsverschillen over de interpretatie van het akkoord, vooral tussen de CSU en de FDP. Dat gebeurde bijvoorbeeld tussen minister Philip Rösler van Volksgezondheid en CSU-voorzitter Seehofer over het herzien van het stelsel van ziektekostenverzekeringen met onder meer een inkomensonafhankelijke toeslag, wat in februari culmineerde in een nauwelijks verhuld dreigement van Rösler om af te treden. Ook de teksten in het akkoord over de belastingpolitiek bleken multi-interpretabel te zijn. Al in december 2009 kwam er kritiek op het voorgenomen pakket van de kant van – zeer ongebruikelijk – de voorzitter van de Bondsdag, Norbert Lammert (CDU): hij had kritiek op de kwaliteit van het wetsvoorstel. Ook vond een aantal CDU-minister-presidenten de belastingverlaging onverantwoord omdat dat het financieringstekort zou doen oplopen. Zelfs media die de coalitie goedgezind waren, spraken van een ‘*Fehlstart*’ en betwijfelden zelfs of aan het eerste vereiste voor een Duitse regering werd voldaan, namelijk dat deze *handlungsfähig* was.<sup>342</sup>

Slechts vijf van de vijftien ministers haalden het eind van de periode op het departement waar ze begonnen waren.<sup>343</sup> In maart 2011 vond een reshuffle van departementen plaats tussen CDU en CSU, zoals uit de tabel blijkt. In mei van dat jaar trad Westerwelle – onder druk van opeenvolgende slechte verkiezingsresultaten voor de FDP – af als partijvoorzitter. Zijn opvolger Rösler nam daarna ook het plaatsvervangend bondskanselierschap van hem over. Al met al maakte de coalitie vanaf het begin al geen al te stabiele indruk.

### **Intermezzo: de bondspresident als baken van stabiliteit verleden tijd?**

Een nogal onverhoedse uiting van instabiliteit deed zich voor in de periode 2009-2013 met betrekking tot het bondspresidentschap. Dit ambt was steeds een baken van stabiliteit geweest, ook al bevatte de keus voor een bondspresident soms een ‘vooraankondiging’ van een nieuwe regeringscoalitie. De Grondwet (artikel 54, lid 2) was en is over de ambtstermijn van de bondspresident heel stellig: ‘het ambt van bondspresident duurt vijf jaar. Daarna is herverkiezing slechts éénmaal toegestaan.’

De eerste bondspresident begon in het ambt op 13 september 1949, en de volgende termijn begon steeds op de dag af vijf jaar daarna. Pas in 1969 kwam de eerste kleine cesuur in deze ijzeren cyclus: Lübke trad toen een paar maanden eerder terug, omdat hij meende dat de verkiezingen voor de bondspresident niet zo dicht op de verkiezingen voor de Bondsdag moesten zitten. Zijn opvolger Heinemann begon aldus al op 1 juli 1969 en diens opvolgers steeds ook exact op die dag maar dan vijf jaar later. Dat ging op die manier systematisch door, totdat Köhler op 1 juli 2009 aan zijn tweede termijn begon. Hij was in mei 2009 herko-

zen tegen (opnieuw) SPD-kandidaat Gesina Schwan en behaalde in de eerste ronde exact de benodigde meerderheid in de *Bundesversammlung*. In dat orgaan hadden CDU/CSU en FDP een nipte meerderheid met een lokale partij (de *Freie Wähler* uit Beieren).

Op 22 mei 2010 gaf Köhler, op de terugweg van een bezoek aan Duitse troepen in Afghanistan, een interview aan een radioverslaggever. Hij zei daarin dat 'bij twijfel, in geval van nood, ook militaire inzet nodig is om onze belangen veilig te stellen, bijvoorbeeld vrije handelsroutes of – om instabiliteit te voorkomen die weer negatieve gevolgen heeft voor onze handelsmogelijkheden – werkgelegenheid en inkomens'. Hierop kwam enige kritiek, vooral vanuit de politieke linkerhoek, dat een militaire inzet van het Duitse leger kennelijk ondergeschikt was aan de Duitse handelsbelangen. Op 31 mei kondigde Köhler volkomen onverwacht zijn onmiddellijke aftreden aan:

Mijn uitlatingen over buitenlandse inzet van het Duitse leger van 22 mei zijn op heftige kritiek gestuit. Ik betreur dat mijn uitlatingen in een voor ons land zo belangrijke en moeilijke vraag tot misverstanden hebben kunnen leiden. De kritiek gaat zo ver dat mij wordt aangerekend dat ik voorstander zou zijn van een inzet van de *Bundeswehr* die niet in overeenstemming zou zijn met de Grondwet. Die kritiek is zeer onterecht. Daaruit blijkt een gebrek aan het benodigde respect voor mijn ambt. Ik verklaar hierbij per direct terug te treden uit het ambt van bondspresident.

Nu kwamen er vooral reacties uit christendemocratische hoek, waarin werd benadrukt dat deze stap van Köhler volstrekt onnodig en overdreven was: bondskanselier Merkel probeerde Köhler nog om te praten, maar tevergeefs. Grondwettelijk (artikel 57) werd het bondspresidentschap bij voortijdig terugtreden waargenomen door de fungerend voorzitter van de *Bundesrat*. Dat rouleerde per jaar (artikel 52, lid 1) en was op dat moment toevallig in handen van Bremen. Zo werd de burgemeester van Bremen ook waarnemend bondspresident.<sup>344</sup>

Op 30 juni 2010 koos de *Bundesversammlung* de christendemocraat Christian Wulff tot de nieuwe bondspresident. Die gaf daarvoor het ministerpresidentschap van Nedersaksen op. In de derde ronde versloeg hij de kandidaat die door SPD en Groenen naar voren was geschoven, Joachim Gauck (een uit Oost-Duitsland afkomstige predikant die na de Duitse hereniging benoemd was tot de officiële autoriteit voor de Stasi-dossiers, zodat slachtoffers daarvan hun dossier konden inzien). Het werd Wulff en niet Gauck omdat *Die Linke* met een eigen kandidaat kwam en zij Gauck niet steunden toen de kandidaat van *Die Linke* zich in de derde ronde had teruggetrokken: in die ronde onthielden bijna alle afgevaardigden van *Die Linke* zich.<sup>345</sup>

Wulff ging per direct aan de slag, maar kwam in december 2011 in opspraak omdat hij in Nedersaksen gunsten van ondernemers zou hebben aangenomen. De media, met name *Der Spiegel*, publiceerden wekenlang nieuwe details. Op 16 februari 2012 diende de openbaar aanklager een verzoek in tot opheffing van de immuniteit die hij genoot als bondspresident; de volgende dag maakte Wulff zijn aftreden bekend. In februari 2014 werd hij vrijgesproken.<sup>346</sup>

Merkel liet na Wulffs aftreden weten dat er nu een kandidaat zou worden aangezocht die ook op steun van de SPD en Groenen zou kunnen rekenen. Al op 19 februari liet de FDP echter onverwacht weten zich achter Gauck te zullen scharen als die zich opnieuw zou kandideren; met de stemmen van de SPD en de Groenen was dat voldoende voor een meerderheid. De CDU/CSU sloot zich daar toen bij aan. Op 18 maart 2012 koos de *Bundesversammlung* hem met 991 van de 1232 stemmen tot bondspresident. Net als Wulff kon hij per direct aan de slag. Gauck stelde zich in 2017 niet herkiesbaar.<sup>347</sup>

Zo kreeg de regeringscoalitie van CDU/CSU en FDP tussen 2009 en 2013 voor het eerst in de geschiedenis niet te maken met één maar zelfs met twee aftredende bondspresidenten. Hoewel de oorzaken daarvan buiten de coalitie lagen, droeg voortijdige steun van de FDP voor Gauck niet bij aan een beeld van harmonieuze samenwerking.

### **De coalitievorming van 2013: verder met Merkel**

‘Merkel plus X.’ Zo beschreef Korte in de inleiding van zijn standaardwerk over de verkiezingen van 2013 kortweg de keus voor de meeste kiezers op 22 september 2013. De peilingen lieten al maanden voor de verkiezingen zien dat geen van de beide ‘blokken’ een meerderheid zou behalen. De populariteit van Angela Merkel was echter partij-overstijgend, waardoor de verkiezingen leken te draaien om haar persoon: kiezers waren over Merkel veel tevredener dan over de coalitie met de FDP. De uitgesproken voorkeur van de kiezers leek te zijn dat Merkel een andere partij uit zou kiezen om een coalitie mee te vormen. Uit peilingen bleek dat (voor het eerst) een grote coalitie zelfs het populairst was. Volgens Korte stelden de kiezers een dergelijke halve machtswissel (één nieuwe en één oude partij in de coalitie) het meest op prijs. Merkel nam zelfs de beroemde slogan van Adenauer uit 1957 over: ‘Keine Experimente.’<sup>348</sup>

Als vanouds traden de twee blokken aan, zoals alleen al bleek uit de verkiezingsposters. Merkel was populair, maar haar bewering dat de coalitie met de FDP de beste was sinds de Duitse hereniging werd mikpunt van spot voor de SPD. Die verspreidde een campagneposter met een vermoeid ogende Merkel en Rösler, met daarop de slogan: ‘Beste Regierung seit der Einheit...?’ Het andere kamp zat ook niet stil: de FDP kwam met een poster waarop vier Aziatische meisjes op Noord-Koreaanse wijze een groet brachten aan portretten van

Sigmar Gabriel (SPD), Renate Künast (de Groenen) en Gregor Gysi (*Die Linke*). Op de poster stond: 'Stop het rood-rood-groene eenheidsonderwijs! Kinderen hebben individueel onderwijs nodig.'<sup>349</sup>

Van beslissend belang voor de uitslag was dat een week voor de Bondsdagverkiezingen verkiezingen in Beieren werden gehouden. Decker stelt nuchter dat zowel CDU/CSU als FDP hun kalmte verloren als gevolg van de uitslag op 15 september 2013. De FDP behaalde nog maar 3,3% van de stemmen en verdween daar uit de *Landtag*. Dat leidde tot een panische 'leenstemmencampagne' van de liberalen. Hun oproep om de *Zweitstimme* op de FDP uit te brengen, stuitte op heftig verzet bij de christendemocraten. Die hadden dat in Nedersaksen in januari 2013 toegelaten (*Länder* kennen veelal een eigen systeem met *Erst-* en *Zweitstimmen*), waardoor de FDP daar won, maar de CDU meer verloor. CDU en FDP behaalden daar 68 zetels: SPD en Groenen haalden er 69 en losten de coalitie van CDU en FDP af.<sup>350</sup>

De uitslag van de verkiezingen voor de Bondsdag op 22 september relativeerde de crisis van de beide grote volkspartijen weer enigszins. Zowel CDU/CSU als SPD wonnen namelijk, de CDU/CSU het meest: die ging van 239 naar 311 zetels op een totaal van 631 zetels (bijna een absolute meerderheid). De SPD steeg eveneens fors in zeteltal: van 146 naar 193 zetels. Alle andere partijen verloren: de Groenen kwamen van 68 op 63 en *Die Linke* daalden van 76 naar 64. Het verlies van de FDP was zeer opvallend: de partij kwam voor het eerst onder de kiesdrempel (4,8%) en verdween dus helemaal uit de Bondsdag (in een aantal parlementen van de *Länder* waren de liberalen ook al niet meer vertegenwoordigd). Van 93 naar nul zetels dus. Nieuwe partijen haalden de kiesdrempel niet: de Piraten bleven steken op 2,2%. Zij raakten in 2011 en 2012 vertegenwoordigd (dus met scores van minimaal 5%) in de parlementen van achtereenvolgens Berlijn, Noordrijn-Westfalen, Saarland en Sleeswijk-Holstein. De *Alternative für Deutschland* haalde het bij de Bondsdagverkiezingen net niet (met een score van 4,7%), maar die partij raakte vanaf 2014 ook vertegenwoordigd in parlementen van alle *Länder* in voormalig Oost-Duitsland, alsmede in Bremen, Hamburg, Baden-Württemberg en Rijnland-Palts.

Ineens had de Bondsdag dus weer slechts vier fracties en was een grote coalitie de enige feitelijke mogelijkheid: *Die Linke* werden niet als *koalitionsfähig* beschouwd (in elk geval door de SPD). Een grote coalitie paste ook het beste bij de verhoudingen in de *Bundesrat*: in de *Länder* waren nog veel traditionele coalities, maar het beeld werd wel langzamerhand diverser. Zo was er in 2011 voor het eerst een groen-rode coalitie (dus met een minister-president van de Groenen) gekomen in Baden-Württemberg, en in 2012 een *Dänen-Ampel* (SPD, Groenen en SSW) in Sleeswijk-Holstein. In 2014 volgde een coalitie van CDU en de Groenen in Hessen. Vanaf eind 2014 kwam de FDP er niet meer aan te

pas toen in Saksen de laatste coalitie met die partij verdween; pas vanaf mei 2016 regeerde die partij weer, in Rijnland-Palts met SPD en Groenen.

Bij de vorming van deze grote coalitie op het nationale niveau was de betrokkenheid van de leden van de SPD veel groter dan ooit tevoren. Dat had te maken met de slechte ervaringen van die partij daarin van 1998 tot 2009. Aan belangrijke hervormingen omtrent pensioen en arbeidsmarkt had toen geen fundamentele discussie met de partij ten grondslag gelegen, vooral uit wantrouwen vanuit de partijtop tegenover de basis. Het leek alsof dat nu in één keer moest worden ingehaald. Op 27 september werd op een SPD-partijbijeenkomst besloten tot sonderingsgesprekken met CDU/CSU, 'met een maximum aan transparantie en interne partijdemocratie': de partijleden werden inderdaad regelmatig per mail op de hoogte gehouden van de stand van zaken. Op 20 oktober werd op een volgende partijbijeenkomst besloten dat er ook echt onderhandeld mocht worden. Daarbij werden minimeisen aan de onderhandelaars meegegeven, zoals een minimumloon, pensionering na 45 jaar arbeidsjaren en meer geld naar de gemeenten. Op 1 november kondigde partijleider Sigmar Gabriel aan dat over het coalitieakkoord zelfs een referendum gehouden zou worden onder de SPD-leden.

De echte onderhandelingen tussen CDU/CSU en SPD begonnen pas op 23 oktober (31 dagen na de verkiezingen!) en werden afgerond met de presentatie van het coalitieakkoord op 27 november. Nieuw was dat de portefeuilleverdeling toen nog niet bekendgemaakt werd. Op 29 november kwam het groene licht van de CSU (van partijbestuur en de CSU-leden van de Bondsdag) en op 9 december van de CDU (van een *Parteitag*). Bij de SPD zou de uitslag van het referendum bepalend zijn voor toetreding tot de coalitie bij een opkomst van minstens 20%. Er ontstond de nodige discussie over het akkoord en ook over het referendum zelf. Dat laatste had (uiteeraard) ook weer een juridische dimensie: was dit bijvoorbeeld geen bedreiging voor het vrije mandaat van de (SPD-leden van de) Bondsdag? Het *Bundesverfassungsgericht* werd zelfs gevraagd om een oordeel hierover te geven. Het Hof zag geen enkel bezwaar tegen het referendum: op grond van artikel 21 van de Grondwet was dit zelfs een taak van politieke partijen, stond in het oordeel.<sup>351</sup>

Op 14 december bleek bijna 76% van de SPD-leden met het coalitieakkoord ingestemd te hebben bij een opkomst van bijna 78%. Op 16 december werd het feestelijk ondertekend door de drie partij- en fractievoorzitters (voor de CSU de partijvoorzitter en de voorzitter van de CSU-*Landesgruppe* in de Bondsdag) en de drie secretarissen-generaal.<sup>352</sup>

Het akkoord telde 130 pagina's. De passage dat er niet met wisselende meerderheden gestemd zou worden, was inmiddels al traditie. Nieuw was een passage over de rechten van de parlementaire minderheid: 'Een sterke democratie

heeft oppositie in het parlement nodig. CDU, CSU en SPD zullen de rechten van de minderheden in de Bondsdag beschermen.’ Dat paste bij de traditionele vrees voor een zwakke oppositie, die er in 1966 ook al was bij de eerste grote coalitie.

In het coalitieakkoord was ook de portefeuillevverdeling opgenomen. Het plaatje zag er als volgt uit:

	Zetels Bonds- dag	Sociaal- economisch	Buitenland	Binnenland	Ruimtelijk	Sociaal- cultureel
CDU	255	Financiën	Defensie	Chef BKA; BiZa		Volksge- zondheid; Onderwijs en Onderzoek
CSU	56		Ontwik- kelingssaa- menwer- king		Voedselvoor- ziening en Landbouw; Verkeer en Digitale Infra- structuur	
SPD	193	Economi- sche Zaken en Energie- beleid (plv. BK); Werkge- legenheid en Sociale Zaken	Buiten- landse Zaken	Justitie	Milieu, Na- tuurbescher- ming, Bouw en Kernreactor- veiligheid	Gezins-, Ouderen-, Vrouwen- en Jeugdzaken

Tabel 27 Verdeling van de ministersposten over de partijen, 2013-2017

De SPD had zes ministers, evenals de CDU (exclusief de bondskanselier). Bovendien hadden de sociaaldemocraten twee posten in de sociaaleconomische hoek in de wacht gesleept. Verder had de SPD wel, maar de CDU niet een minister in elk van de vijf hoofdbeleidsgebieden. Na het programma leek de SPD dus ook bij de portefeuillevverdeling goede zaken gedaan te hebben.

Op 17 december werd Merkel weer tot bondskanselier gekozen; 42 leden van de coalitie hadden niet op haar gestemd. Een weinig opgemerkt element was dat er dit jaar een record gebroken werd: in Duitsland is nooit eerder zoveel tijd verstreken van de Bondsdagverkiezingen tot de verkiezing van de bondskanse-  
lier (bijna drie maanden).

### Conclusie: coalitievorming in Duitsland

Wat levert dit alles aan conclusies op over de manier waarop in Duitsland partijen een coalitie vormen door een programma en een portefeuillevverdeling op te stellen?<sup>353</sup>

Het proces van coalitievorming is in Duitsland een kwestie van *freestyle bargaining* tussen de potentiële coalitiepartijen. Wie het initiatief daarbij neemt, is niet vastgelegd; in de praktijk is dit steeds de grootste coalitiepartij. De grootse fractie in de Bondsdag heeft tot nu toe ook altijd de Bondsdagvoorzitter geleverd.

Tussentijdse coalitiewisselingen (zonder verkiezingen) waren weliswaar spraakmakend, maar zulke wisselingen van belang hebben zich slechts tweemaal voorgedaan: in 1966 (van een burgerlijke naar een grote coalitie) en in 1982 (van een sociaalliberale naar een burgerlijke coalitie). De tussentijdse wisselingen van voor 1961 stonden vooral in het teken van het concentratieproces in het partijenstelsel (CDU/CSU absorbeerde achtereenvolgens *Zentrum*, GB/BHE en *Deutsche Partei*); driemaal had een minderheidsregering een kortstondig en nadrukkelijk overgangskarakter (in 1962, 1966, en 1982), en dat vlak na de Duitse hereniging een Oost-Duitse partij gedurende twee maanden aan de coalitie werd toegevoegd, kan ook moeilijk als een tussentijdse wisseling van belang beschouwd worden.

De Grondwet van 1949 heeft nadrukkelijk in de mogelijkheid voorzien dat een alternatieve coalitie de zittende zou aflossen. Van die mogelijkheid is eenmaal tevergeefs gebruikgemaakt (1972) en eenmaal met succes (1982). De Grondwet heeft ook nadrukkelijk voorzien in het recht van de bondskanselier om de Bondsdag de vertrouwensvraag te stellen. In de parlementaire praktijk werd dat vooral de weg om tot vervroegde verkiezingen te komen (in 1972, 1982/1983 en 2005).

Gebruikelijk is dat een bepaalde combinatie van partijen zich eerst bezighoudt met het programma, dan met de portefeuillevverdeling en ten slotte met de personenkeuze. Ismayr wijst er terecht op dat deze volgorde inmiddels een ritueel karakter heeft gekregen: vaak zijn deze niet goed van elkaar te scheiden. De uitzonderingen erop zijn legio gebleken, zo laat dit hoofdstuk zien. Vaak ging het er bij de onderhandelingen over de portefeuillevverdeling juist het hardst aan toe. Een compromis daarover is nu eenmaal moeilijker dan over een thema uit een coalitieakkoord, waar formuleringen vaak het compromis mogelijk maken. Enkele voorbeelden ter illustratie hiervan: in 1969 was de portefeuillevverdeling de hardste noot om te kraken, zodat de onderhandelingen zich daar al meteen op concentreerden; in 1972, 1983 en 1987 claimde de FDP direct na de verkiezingen een extra ministerspost (die ze in elk van deze gevallen ook kreeg) en in 2005 ging overeenstemming over de portefeuillevverdeling vooraf aan de programmatische onderhandelingen.<sup>354</sup>



Het doorlopen van coalitieonderhandelingen heeft zich in de loop van de tijd steeds meer uitgebreid, geformaliseerd en geïnstitutionaliseerd. Voerde Adenauer deze nog 'gewoon' zelf, inmiddels zijn daar vanuit de onderhandelende partijen honderden functionarissen bij betrokken. Die onderhandelingen worden grondig voorbereid. Dat kan enige weken duren, maar daar staat tegenover dat de onderhandelingen zelf dan soms een kwestie van dagen zijn. De eerste P, de combinatie van partijen, gaat voorop en gebruikelijk is dat die vrijwel meteen na de verkiezingen of een tussentijdse crisis in de coalitie vaststaat (1966 is de voornaamste uitzondering). Het programma en de portefeuillevverdeling volgen daaruit. Het Duitse politieke systeem belooft het afronden van de besprekingen in een 'formatiemaand': als dat lukt, kunnen de nieuwe Bondsdag en Bondsregering na die maand aan de slag.

### Partijen

Waarom komt in Duitsland een bepaalde combinatie van partijen tot stand? De posities die partijen ten opzichte van elkaar innemen, was sinds 1949 niet statisch. Wat wel sterk opvalt in de Bondsrepubliek is dat politieke partijen zich kennelijk veelal gedwongen zagen om zich uit te spreken over de door hen na de verkiezingen beoogde coalitie. Daartoe bestond en bestaat geen verplichting; dat partijen dat wel deden en doen, behoort in Duitsland tot de politieke cultuur en dient ook de stabiliteit die daar zo belangrijk wordt gevonden. Vooral van de kleinere partijen werd en wordt verwacht dat zij zich uitspreken. De keren dat de FDP dat niet deed (1957, 2002) bleken niet de beste verkiezingsuitslagen op te leveren in de geschiedenis van de liberalen. De keer daarop toonden zij dan daarvan geleerd te hebben.

Dat partijen een coalitievoorkeur aangaven, droeg er ook toe bij dat na de verkiezingen meteen duidelijk was welke coalitie er moest komen. Parallele onderhandelingen tussen meerdere combinaties van partijen zijn zeldzaam, en als dat al gebeurde duurde die fase hooguit enkele dagen. Eigenlijk was dit alleen (kort) het geval bij de tussentijdse coalitiecrisis in 1966. Het aantal tevergeefse onderhandelingsrondes is eigenlijk altijd nul.<sup>355</sup>

Dat na verkiezingen vrijwel meteen bekend is wat de regeringscoalitie wordt, betekent niet dat de onderhandelingen vervolgens gemakkelijk zijn: deze staan altijd onder tijdsdruk en zijn vaak bijzonder taai. Het hele repertoire van onderhandelingstrucs kan daarbij gebruikt worden door de deelnemende partijen. Niemand haalt het echter kennelijk in zijn hoofd om, in de fase van de programmatische onderhandelingen, de portefeuillevverdeling of de personenkeuze, ter discussie te stellen of er eigenlijk wel voldoende vertrouwen bestaat in de beoogde coalitiepartner.

De twee grote partijen, CDU/CSU en SPD, hebben voor de verkiezingen

nog nooit aangegeven met elkaar te willen regeren. Drie keer in de geschiedenis (in 1966, 2005 en 2013) kwam er desondanks wel zo'n grote coalitie: dan was die ook steeds uitdrukkelijk alleen bedoeld tot het eind van de *Wahlperiode* en hadden beide partijen de handen daarna weer vrij. In 1966 kwam de eerste grote coalitie er tussentijds. Deze gold als enigszins verdacht, onder meer omdat er daardoor wel erg weinig zetels voor de oppositie (alleen de FDP) overbleven. Toen in 2005 de tweede grote coalitie gevormd moest worden, was deze combinatie al meer geaccepteerd (toen bestond de oppositie inmiddels uit drie kleinere partijen). Bondskanselier Schröder beschouwde deze combinatie ook steeds nadrukkelijk als een terugvaloptie en weigerde een grote coalitie te beschouwen als een soort noodsprong bij nationale rampen.

In 2013 was de vorming van een grote coalitie inmiddels nog weer meer geaccepteerd. Merkel sprak zich er weliswaar nog steeds niet openlijk voor uit, maar mede doordat de kiezers het haar in 2013 gunden om een coalitiepartner uit te zoeken, en de FDP wegviel uit de Bondsdag, kwam er weer een grote coalitie. Die wordt tegenwoordig vrij algemeen beschouwd als een volkomen normale vertaling van de verkiezingsuitslag. Van de SPD-leden bleek in 2013 ook driekwart deze coalitie te steunen.

Tussen 1949 en 1983 was een kleine partij, de FDP, feitelijk de *kingmaker* bij de coalitievorming. Aanvankelijk moesten de liberalen niets hebben van samenwerking met de SPD. Dat betekende wel dat er geen ander alternatief was dan om Adenauer als bondskanselier in het zadel te helpen en te houden (als die geen absolute meerderheid had, zoals tussen 1957 en 1961). Dat ging zo nu en dan behoorlijk contre coeur: in 1956, in 1962 en in 1966 stapte de FDP tussentijds uit de coalitie. Alleen in 1962 kon er gelijmd worden doordat de CDU/CSU bereid was (tijdelijk) afscheid te nemen van de toen zeer omstreden Franz Josef Strauss. In 1966 leidde het uit de coalitie stappen door de FDP (vanwege een klassiek conflict over een belastingverhoging) ertoe dat de toen inmiddels meer gematigde SPD voor de eerste keer regeringservaring kon gaan opdoen. De oppositie leidde tot een heroriëntering bij de liberalen en – van 1969 tot 1982 – tot een voorkeur voor een coalitie met de SPD.

Vanaf 1983 is sprake van een tweeblokkenstelsel in de Bondsrepubliek: CDU/CSU en FDP aan de ene kant, SPD en Groenen aan de andere kant. Het blok dat de meerderheid behaalt bij verkiezingen mag gaan regeren. Als geen van beide die behaalt, dan komt er een grote coalitie. Dat weerspiegelt overigens niet geheel de coalitievoorkeuren: zoals gezegd hield Schröder liever een grote coalitie als optie achter de hand dan zich alleen aan rood-groen te committeren, maar die terugvaloptie hoefde hij nooit te gebruiken.

Vanaf 2005 lijkt deze vuistregel langzamerhand minder op te gaan. Dat komt vooral omdat in dat jaar duidelijk werd dat zich met *Die Linke* een vijfde partij

in de Bondsdag had gevestigd. Von Beyme wijst erop dat het belangrijk is dat er geen partijen zijn die structureel als ‘niet koalitionsfähig’ gezien worden.<sup>356</sup> De manier bij uitstek daarvoor voor een nieuwe partij in Duitsland is om deel te nemen aan coalities in de *Länder*. De Groenen hebben dat proces doorlopen tot zij in 1998 gingen regeren; *Die Linke* worden althans tot dusverre nog niet beschouwd als een potentiële coalitiepartner na Bondsdagverkiezingen, maar ondertussen wel hun eerste minister-president geleverd – in Thüringen, dus in voormalig Oost-Duitsland. Het verschil tussen ‘Oost’ en ‘West’ blijkt in de acceptatie van deze partij als potentiële coalitiepartij nog heel duidelijk. In West-Duitsland leverde de partij alleen eenmaal gedoogsteun, die slechts tijdelijk nodig bleek (van 2010 tot 2012 in Noordrijn-Westfalen).

Een belangrijke verklarende factor voor de totstandkoming van de grote coalities in 2005 en in 2013 is dat de parlementen van de zestien *Länder* sinds ongeveer 2005 steeds bontere regeringscombinaties voortbrengen, bijvoorbeeld samenwerkingen van drie in plaats van twee partijen. Anderzijds blijven CDU/CSU en SPD vooralsnog de twee ankerpunten bij elke coalitievorming: een coalitie zonder een van hen is nog nooit ergens gevormd, al zijn er inmiddels ook in twee gevallen minister-presidenten van andere partijen gekomen (van De Groenen in Baden-Württemberg sinds 2011 en van *Die Linke* in Thüringen sinds 2014). De wisselwerking tussen *Bund* en *Länder* is nog steeds een opvallend kenmerk van het Duitse systeem van coalitievorming.

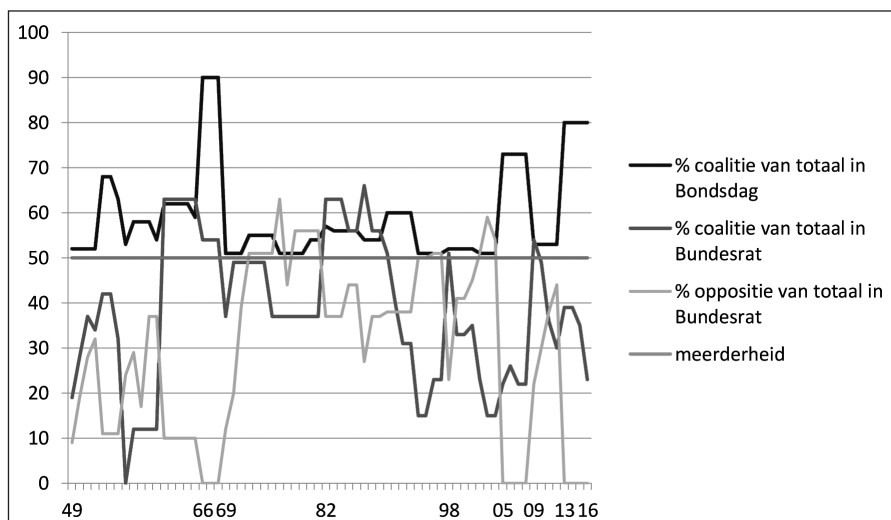
De verkiezing van de bondspresident is geregeld ten prooi gevallen aan partijpolitiek. Dat een bondspresident een eigen voorkeur heeft voor een coalitie is op zichzelf nog wel toegestaan; dat hij (een zij was er nog niet) actief meewerkt aan een andere coalitie is echter in het Duitse bestel uitzonderlijk. Lübke bood hiervan eind 1965 met zijn openlijke kritiek op bondskanselier Erhard het duidelijkste voorbeeld, maar in meer recente tijden leken ook de botsingen tussen bondspresident Köhler en bondskanselier Schröder omtrent het ontbinden van de Bondsdag in 2005 te wijzen op een partijpolitieke bemoeienis van de bondspresident.

Van de keus van de *Bundesversammlung* voor een bondspresident kan een ‘seismografisch’ effect uitgaan. Dat bleek al meteen in 1949, toen Adenauer koehandel met de FDP bedreef door die partij het bondspresidentschap aan te bieden als een onderdeel van de coalitieonderhandelingen. De keus van SPD en FDP voor Heinemann in 1969 was een duidelijke voorbode van de sociaalliberale coalitie. En recenter, in 2012, wees het feit dat de FDP zich zeer vroegtijdig uitsprak voor een bondspresidentschap van Gauck op een alles behalve stabiele politieke situatie in de coalitie.

Een regeringscoalitie ontmoet sinds het sociaalliberale tijdperk geregeld een oppositionele meerderheid in de *Bundesrat*, al is het onjuist te stellen dat dit

orgaan zich in de eerste twintig jaar van de geschiedenis van de Bondsrepubliek vooral bezighield met technisch-juridische discussies. In deze studie ontbreekt de ruimte voor intensieve casestudies, maar dat het enige oppositioneel (door de SPD) geregeerde *Land* in de *Bundesrat* in 1954 ook als enige tegen de Grondwetswijziging stemde waarmee Duitsland weer een krijgsmacht kon krijgen, is niet alleen en zelfs niet voornamelijk technisch-juridisch te verklaren. De methodologische moeilijkheid bij het falsifiëren van de stelling dat de discussies in de *Bundesrat* tot 1969 niet politiek zouden zijn geweest, is echter dat Duitse politici hun politieke argumenten bijzonder graag juridisch lijken te willen inkleden. Het niet vermelden van een politieke argumentatie betekent echter nog niet de afwezigheid ervan. Onregeerbaar wordt de Bondsrepubliek niet van een oppositionele meerderheid in de *Bundesrat*, wel wordt het regeren moeilijker voor een coalitie als de meerderheid daar geleidelijk terugloopt, zoals steeds meer het geval is bij nieuw aantredende coalities. Een bondskanselier kan dan altijd nog besluiten een vlucht naar voren te maken in de vorm van vervroegde verkiezingen, zoals Schröder in 2005 deed op de avond van de verkiezingen in Noordrijn-Westfalen. Dat een regering handlungsfähig moet zijn en blijven, is immers nog steeds een grote waarde in de Duitse politiek.

De verhouding coalitie/oppositie in de *Bundesrat* is als volgt:<sup>357</sup>



Figuur 4 Percentage coalitiezetels in Bundsdag en coalitie- en oppositiestemmen in *Bundesrat*

De coalitie in de *Bundesrat* heeft het grootste deel van de Duitse naoorlogse geschiedenis geen eigen meerderheid gehad, zo blijkt uit figuur 4. Dat de regeringscoalitie daar met onderhandelen een meerderheid moet zien te verwerven, is dus van alle tijden. Zelfs Adenauer bereikte zijn 'eigen' meerderheid in de *Bundesrat* pas in 1961. De sociaalliberale coalities (1969-1982) hebben er zelfs nooit een eigen meerderheid gehad. Kohl begon er in 1982 nog wel met een eigen meerderheid, maar zag die afbrokkelen, tot in 1996 de oppositie er een (nipte) meerderheid verwierf. Ook Schröder begon zijn coalitie in 1998 met een (nipte) eigen meerderheid in de *Bundesrat*, maar dat duurde niet lang. Hetzelfde geldt voor Merkel vanaf 2009. Zij heeft tot dusverre echter geen oppositionele meerderheid in de *Bundesrat* aangetroffen.

### Programma

Pas in 1961 kreeg de Bondsrepubliek voor het eerst een coalitieakkoord. Tot die tijd stond de CDU/CSU de – nogal autoritaire – Adenauer toe om zelf programmatische afspraken te maken met de coalitiepartners. Daarover correspondeerde hij met hen en dat was voldoende. In 1961 voerde de FDP campagne voor een coalitie met de CDU/CSU, maar dan zonder Adenauer. Toen zijn partij desondanks vasthield aan zijn bondskanselierschap oefende de FDP met succes druk uit op CDU/CSU om een coalitieakkoord af te sluiten: zo moest naar buiten duidelijk worden gemaakt dat Adenauer niet meer de gehele periode zou aanblijven. Dat *Der Alte* (toen al 85) met deze inperking van zijn bevoegdheid maar moeilijk kon omgaan, bleek uit de verdediging die hij hiertegen in zijn fractie voerde. Die hield enerzijds in dat het coalitieakkoord vooral open deuren bevatte, anderzijds dat het een FDP-*Papier* was waaraan de CDU/CSU niet gebonden was. Hij zou het coalitieakkoord echter gewoon ondertekenen, zodat zijn fractie er natuurlijk wel aan gebonden was.

Bij een tussentijdse crisis, eind 1962, kwam er een aanvulling op het coalitieakkoord. In de literatuur bestaat geen overeenstemming over de vraag of dit al dan niet een opzegging van het coalitieakkoord van het jaar ervoor betekende, of iets ertussenin. Dat relativeert enigszins het belang van het debat over de status van deze akkoorden en zelfs over de (juridische) toelaatbaarheid ervan.

Bij de vorming van de eerste grote coalitie in 1966 en bij de sociaalliberale coalities in 1969 en 1972 was er geen coalitieakkoord. In 1966 speelde de associatie met grote coalities in Oostenrijk mee: het parlement was daar met een lange tijd van grote coalities tamelijk machteloos geworden en de partijen wilden de vrees voor een machteloze oppositie (alleen de kleine FDP) niet voeden.

Traditioneel was in Duitsland niet het coalitieakkoord maar de regeringsverklaring het startpunt van een coalitie dat publicitaire markering kreeg. Die toespraken staan in de Duitse literatuur over coalitievorming ook veel centraler

dan de coalitieakkoorden en zijn zelfs gebundeld. Met de publicatie van een coalitieakkoord (vanaf 1980) nam het belang van de regeringsverklaring echter af. In zijn inleiding bij *Die grossen Regierungserklärungen der deutschen Bundeskanzler von Adenauer bis Schröder* merkt Stüwe op dat coalitieakkoorden aan belang winnen en zich zelfs hebben ontwikkeld tot een soort Magna Carta. Soms was het coalitieakkoord over een onderwerp het meest uitvoerig, soms juist de regeringsverklaring. Voor beide gold dat ze onder tijdsdruk tot stand kwamen. Sinds 1983 is het gewoonte geworden om met grote groepen mensen uit beide partijen te werken aan een gedetailleerd en meestal ook relatief dik coalitieakkoord, dat rond de verkiezing van de bondskanselier gepubliceerd wordt. Op deze manier worden bredere lagen van de partij gebonden aan het akkoord dan wanneer vooral de partijleiders erbij betrokken zijn. De betekenis van de regeringsverklaring is hierdoor (verder) afgenomen, meent Stüwe.<sup>358</sup>

Buzogány en Kropp hebben er tot slot op gewezen dat een gedetailleerd coalitieakkoord wijst op een behoefte om conflicten te vermijden. Ook het sluiten van deals over de grenzen van de hoofdbeleidsgebieden heen wordt mogelijk gemaakt door zulke onderhandelingen. De akkoorden bevatten ook vaak vage intentieverklaringen, bepalingen over uitstel, compromissen of *agreements to disagree*. Een panacee om conflicten tijdens de rit van een coalitie te voorkomen, is een coalitieakkoord echter ook in Duitsland niet.<sup>359</sup>

Een voorlopig hoogtepunt in het 'dichtregelen' deed zich voor in 1998, toen de rood-groene coalitie in haar coalitieakkoord afspraken maakte over de politieke kleur van een nieuwe bondspresident en Europees Commissaris. Dat de regeringsfracties unaniem stemmen, en niet bij wisselende meerderheden, is inmiddels een gebruikelijke passage geworden.

### Portefeuilleverdeling

Nadat de portefeuilleverdeling steeds is weergegeven per coalitieperiode, zullen nu de grotere lijnen zichtbaar worden gemaakt. De centrale vragen zijn: hoe zijn vanaf 1949 de ministersposten verdeeld over de partijen, en wat waren de prioriteiten van de partijen?

Een aantal methodologische keuzes is hierbij nodig. In tabel 28 is weergegeven hoe sinds 1949 de portefeuilles over de partijen verdeeld waren. Hierin zijn minder departementen opgenomen dan er in elk afzonderlijk kabinet waren. Er is voor gekozen de cijfers van die ministersposten te vermelden die (bijna) de gehele periode vanaf 1949 bestaan hebben. Departementen veranderen ook regelmatig van naam; waar dat het geval was, is in de tabel het achtervoegsel c.a. (cum annexis) opgenomen. Steeds zijn de scores aangegeven voor het hele hoofdbeleidsgebied en voor minstens twee ministersposten daarbinnen. Ook is steeds het percentage van het aantal jaren dat een partij de betreffende post

politiek bezette, weergegeven, vanaf de periode dat zij aan de coalitie deelnam. De percentages zijn afgerond en vooral indicatief bedoeld.<sup>360</sup>

	CDU	CSU	SPD	FDP	Groenen
Bondskanselier	100%	0%	65%	0%	0%
Plaatsvervangend bonds-kanselier	12%	0%	35%	96%	100%
<i>Sociaaleconomisch totaal:</i>	92%	60%	100%	93%	0%
Financiën	38%	43%	77%	11%	0%
Werkgelegenheid/Sociale Zaken c.a.	84%	0%	90%	0%	0%
Economische Zaken c.a.	35%	8%	55%	68%	0%
<i>Buitenland totaal:</i>	100%	35%	100%	86%	100%
Buitenlandse Zaken	33%	0%	35%	77%	100%
Defensie	84%	16%	65%	0%	0%
<i>Binnenland totaal:</i>	79%	45%	100%	99%	0%
Binnenlandse Zaken	73%	27%	23%	29%	0%
Justitie	1%	10%	100%	68%	0%
<i>Ruimtelijk totaal:</i>	69%	100%	100%	64%	100%
Landbouw c.a.	37%	62%	6%	30%	57%
Bouw/Ruimtelijke Ordening/Stadsontw. c.a.	23%	28%	100%	26%	0%
Verkeer	18%	34%	87%	10%	0%
<i>Sociaal-cultureel totaal:</i>	100%	29%	100%	27%	29%
Gezins-/Vrouwen-/Ouderen-/Jeugdzaken c.a.	91%	0%	77%	0%	0%
Onderwijs/Wetenschap c.a.	48%	20%	74%	27%	0%

Tabel 28 Verdeling van de portefeuilles over de partijen bij deelname aan de coalitie. Leesvoorbeeld: als de SPD in de coalitie zat, leverde die gedurende 65% van die tijd de bondskanselier en gedurende 35% van haar regeertijd de plaatsvervangend bondskanselier.

Welke patronen vallen op?

In de sociaaleconomische hoek zijn consequent alleen de CDU en SPD geïnteresseerd in Werkgelegenheid en Sociale Zaken. De minister op dit departement heeft het meeste te maken met vakbonden en werkgevers, wat dus onverminderd het domein van deze twee volkspartijen blijkt te zijn. De FDP heeft duidelijk altijd de meeste belangstelling gehad voor Economische Zaken, en De Groenen hebben in hun zeven jaar regeertijd geen plek in de sociaaleconomische hoek verworven. Aangezien CDU en CSU altijd, al dan niet samen, regeren, leveren de eerste twee kolommen opgeteld de gezamenlijke christen-



democratische bezetting. De belangstelling voor deze hoek blijkt eruit dat de percentages van de drie genoemde posten bij zowel CDU, CSU, SPD als FDP optellen tot boven de 100%, bij de SPD zelfs tot boven de 200%. Die partij had dus meestal twee posten in deze hoek. Dat bij de FDP de percentages van de tijd dat de partij de minister van Financiën en Economische Zaken leverde, niet worden opgeteld tot het totale percentage van de regeertijd in deze hoek, komt door de minister voor Marshallplanhulp die deze partij leverde in de eerste naoorlogse periode.

Economische Zaken lijkt het minst belangrijke departement van de drie. CDU en CSU samen hadden dat gedurende 43% van hun tijd, de SPD gedurende 55%, en de FDP had het 68% van de tijd dat zij regeerde. De beide volkspartijen lijken dit departement aan de FDP te gunnen (althans, na het tijdperk-Erhard). Omgekeerd is Werkgelegenheid en Sociale Zaken een departement waar de FDP geen belangstelling voor heeft: 84% van de tijd dat CDU regeerde, zat dit departement bij die partij (nooit bij de CSU); 90% van de tijd dat de SPD regeerde, zat het daar. Financiën lijkt het belangrijkste departement van de drie, omdat alle partijen er altijd belangstelling voor hebben. Het was gedurende 38% van de regeertijd van de CDU in haar handen, 43% van de tijd dat de CSU regeerde en 77% van de tijd dat de SPD regeerde. Daarnaast heeft alleen FDP deze minister ooit vijf jaar mogen leveren (van 1961 tot 1966). Het belang van Financiën komt ook tot uitdrukking in het Reglement van Orde van de Bondsregering. Daarin staan zware bevoegdheden voor de minister van Financiën beschreven als deze overstemd dreigt te worden.<sup>361</sup>

In de buitenlandhoek geldt dat Buitenlandse Zaken (vanaf 1966) het domein van de kleinste coalitiepartij is. De laatste christendemocraat op die post was dan ook Schröder, tot 1966. Daarna was deze kleinste coalitiepartner meestal de FDP: zij leverde hiervoor dan ook gedurende 77% van haar regeertijd de minister. De Groenen hebben met Fischer dit departement zeven jaar bezet; de SPD had het tijdens de grote coalities. De CSU is de enige partij waaraan dit departement nog nooit ten deel is gevallen, zoals op Defensie nooit een FDP'er of een vertegenwoordiger van de Groenen heeft gezeten. Defensie geldt kennelijk als een absolute 'must' voor christendemocraten (ook, maar niet alleen, omdat vanaf 1966 de junior-coalitiepartij van CDU/CSU steeds Buitenlandse Zaken had: vanaf het ontstaan van de post Defensie in 1955 tot 1966 hadden de christendemocraten zowel Buitenlandse Zaken als Defensie). Dat de scores van CDU en CSU tot 100% optellen, betekent dat bij hun regeringsdeelname altijd een van hen dit departement had. Uit hoofdstuk 1, de inleiding op de coalitevorming, bleek al dat Defensie in Duitsland wordt beschouwd als een relatief belangrijk departement.

Ook Binnenlandse Zaken zat altijd bij CDU of CSU als die partijen regeer-

den, terwijl Justitie juist altijd bij de SPD zat. Ook voor de FDP gold Justitie als een favoriet departement. Deze partij had dit departement bijna altijd in bezit als er samen met CDU/CSU geregeerd werd (alleen niet onder het bondskanselierschap van Erhard). In de sociaalliberale coalities hadden de liberalen Binnenlandse Zaken. Beide departementen hebben in Duitsland een hoge status omdat het *Verfassungsressorts* zijn. Op grond van het Reglement van Orde van de Bondsregering hebben deze beide bewindslieden een extra bevoegdheid omtrent de rechtmatigheid van kabinetsbesluiten, vergelijkbaar met die van Financiën.<sup>362</sup> Zelfs toen CDU en CSU alleen regeerden, van 1960 tot 1961, had de CDU nog altijd het ene departement en de CSU het andere. In dit licht mag het opmerkelijk genoemd worden dat het toch is voorgekomen dat één partij beide departementen heeft gehad: de SPD onder bondskanselier Schröder, zeven jaar lang. Voor de Groenen hadden Buitenlandse Zaken en Milieu kennelijk een hogere prioriteit dan een bestuurlijk departement.

De ruimtelijke hoek is favoriet bij maar liefst drie partijen: CSU, SPD en Groenen. Bij deelname aan de coalitie bezetten zij daarin altijd wel een post. Met de agrarische achterban van de CSU verwondert de hoge score bij het departement van Landbouw niet: samen met de CDU bezet zij dit departement bij regeringsdeelname zelfs nagenoeg altijd (behalve in het eerste halve jaar van Kohl). De Groenen scoren bijna even hoog, maar die periode was veel korter: de score wordt veroorzaakt doordat deze partij dit departement tussentijds ging bezetten – vanaf januari 2001 (toen het departement werd omgedoopt tot Consumentenbescherming, Voedselvoorziening en Landbouw) tot het eind van het rood-groene-tijdperk. Het Bouwdepartement (dat al vele namen kende) was en is favoriet bij de SPD: het is, net als Justitie, bij regeren door die partij altijd bezet door de SPD. Verkeer is populairder bij de SPD dan bij CDU en CSU (samen).

In de sociaal-culturele hoek valt op dat Gezins-, Vrouwen-, Ouderen- en Jeugdzaken zeer populair is bij de CDU en verder het domein is van de SPD. CSU, FDP en Groenen bezetten deze post nog nooit. Bij Onderwijs en Onderzoek (en haar voorgangers) is het beeld wat diffuser: de SPD heeft dit departement het meest weten te claimen als zij regeerde. Doordat per hoek niet alle departementen vermeld staan telt het totaal van de departementen per hoek niet altijd op tot het vermelde totaal voor die hoek (de CSU had bijvoorbeeld enige tijd de post Atoomvraagstukken/Kernenergie (1955-1962) en de Groenen het departement van Volksgezondheid (1998-2001)).

Door de tijd heen is er, kortom, vanaf 1949 toch een opvallende continuïteit in de voorkeuren voor portefeuilles per partij te zien. Dat Landbouw populair is bij de CDU/CSU, en Werkgelegenheid en Sociale Zaken bij de SPD (en CDU) zal niet echt verrassen. Dat sommige departementen altijd in handen

zijn van CDU/CSU of van SPD is misschien niet te vermijden, omdat dat nu eenmaal de twee grote fracties zijn, maar dat Defensie, Binnenlandse Zaken, Justitie en het Bouwdepartement immer een minister van dezelfde partij hebben gehad zolang die aan de coalitie deelnam, mag toch wel opvallend heten.

Het is methodologisch lastig om een rangorde aan te geven binnen de hoofdbeleidsgebieden: niet iedere partij hecht er evenveel waarde aan om vertegenwoordigd te zijn in een bepaalde hoek. De regeringsdeelname van De Groenen van 1998 tot 2005 wijst bijvoorbeeld uit dat die partij naast Buitenlandse Zaken – wat inmiddels een ‘verplicht nummer’ is voor de kleinste coalitiepartij – eigenlijk alleen geïnteresseerd was in de ruimtelijke hoek. Wordt van die ‘systeemafwijking’ afgezien, dan lijken de sociaaleconomische hoek en de buitenlandhoek elkaar niet veel te ontlopen. Zowel CDU/CSU (die één fractie vormen en voor dit doel dus samen beschouwd moeten worden), SPD als FDP scoren dan percentages van 86% of hoger. De binnenlandhoek scoort daarna het hoogst, al geldt ook daarvoor dat CDU/CSU en SPD die nooit aan zich voorbij laten gaan: de een heeft bij regeringsdeelname altijd Binnenlandse Zaken, de ander dan altijd Justitie. Aangezien het voor het grootste deel van de tijd om twee posities ging in de binnenlandhoek lieten die zich ook goed verdelen tussen de twee regeringsfracties.

In de ruimtelijke hoek geldt iets vergelijkbaars: CDU/CSU kiest altijd Landbouw, SPD het Bouwdepartement. De prioriteit van de FDP voor deze hoek als geheel ligt duidelijk lager. De sociaal-culturele hoek geldt als een hoek waar de prioriteiten van de partijen over het geheel genomen het laagst liggen, al is het departement dat (onder meer) de Gezinszaken behartigt altijd favoriet geweest bij de CDU. Pas in deze regeerperiode (vanaf 2013) bezet die partij dat departement voor het eerst in de geschiedenis niet (het is in handen van de SPD). Zo bezien geeft de volgorde waarin de vijf hoeken hier steeds zijn gepresenteerd grofweg inderdaad ook de Duitse prioriteitsvolgorde aan.

## Coalitievorming in Nederland vanaf 1946

### De coalitievorming van 1946: KVP en PvdA vinden elkaar

‘Het katholieke volksdeel was over zijn socialistenvrees heen’, zo vatte Fasseur de naoorlogse partijpolitieke situatie bondig en nuchter samen. Anderen beschouwen de coalitie van KVP en PvdA, die na de verkiezingen van 1946 tot stand kwam, zelfs als ‘het eindresultaat van een jaar vernieuwingsstreven’, vanwege het verschil met hun voorgangers RKSP en SDAP. De uitslag van de eerste naoorlogse verkiezingen op 16 mei 1946 liet een duidelijke terugkeer zien naar het vooroorlogse partijenstelsel, waarmee zowel de ‘vernieuwing’ die Wilhelmina had gewild (niet terug naar de oude partijpolitiek) was mislukt als de ‘doorbraak’ (geen christelijke en niet-christelijke partijen meer).

KVP en PvdA hadden al voor de eerste naoorlogse verkiezingen aan elkaar kunnen wennen in hun coalitie. Begin 1946 kwamen zelfs besprekingen op gang over een gezamenlijk ‘urgentieprogramma’ van deze twee partijen. De PvdA hield die boot echter af, onder meer in de hoop katholieke kiezers voor zich te winnen. De KVP hield desondanks een openlijke voorkeur voor regeren met de PvdA, onder meer uit vrees dat die partij anders te zeer onder invloed van de communisten zou komen. Hoewel de PvdA dus geen duidelijke coalitievoorkeur uitsprak, gold voor beide partijen dat de onderlinge contacten onvergelijkbaar intensiever waren dan het contact met welke andere partij dan ook. In die (bescheiden) zin was er al voor de verkiezingen enige sprake van coalitievorming.<sup>363</sup>

De KVP bleef bij de eerste naoorlogse verkiezingen van 16 mei 1946 de grootste partij, zoals de RKSP dat in 1937 ook was geworden: ze won daarbij vergeleken zelfs één zetel en kwam op 32. Van de overige christelijke partijen behaalde de ARP dertien zetels (was zeventien) en bleven CHU en SGP gelijk met acht resp. twee zetels. De Partij van de Arbeid kwam op 29 zetels uit, waar haar drie voorlopers in 1937 nog op 31 kwamen – een bittere teleurstelling voor haar aanhangers. Zo kort na de oorlog bleken de communisten inderdaad een grote electorale concurrent van de PvdA te zijn: de Koude Oorlog tekende zich nog niet duidelijk af en de CPN behaalde maar liefst tien van de honderd zetels. De liberalen tot slot behaalden zes zetels (in 1937 waren dat er vier).

Wilhelmina wilde een nationaal kabinet, dat steunde op een zo breed moge-

lijke meerderheid van de Tweede Kamer. In de politieke context van die tijd had Wilhelmina, die al bijna een halve eeuw regeerde en van 1940 tot 1945 in Londen groot gezag had opgebouwd, veel vrijheid om te bepalen wie zij wanneer wilde spreken. Het afslaan van een uitnodiging van haar werd als zeer onhof-felijk beschouwd. Zij vestigde de gewoonte om, over de vraag wie er formateur moest worden (en dus ook de coalitievraag), (vertrouwelijk) advies te vragen aan vertegenwoordigers van *alle* in de Kamer gekozen partijen en aan haar drie vaste adviseurs: de voorzitters van Eerste en Tweede Kamer en de vicevoorzitter van de Raad van State.<sup>364</sup>

Op 21 mei vroeg Wilhelmina aan Beel en Drees om haar de volgende dag te komen opzoeken op Paleis Het Loo in Apeldoorn. De twee besloten samen te reizen en bespraken op de achterbank van hun dienstauto de komende kabinet-formatie. Beel maakte er uitgebreid aantekeningen van. Onbekend is waarom precies juist *deze* twee voormannen van hun partij als eerste werden uitgenodigd bij het staatshoofd. Weliswaar waren ze beiden minister (van Binnenlandse Zaken en van Sociale Zaken), maar politiek leider van hun partij waren ze niet: bij de KVP was dat fractievoorzitter Carl Romme. Bij de PvdA was Drees weliswaar vicepremier, maar volgens Drees-biograaf Daalder was de PvdA 'nog een te bont gezelschap om zich in één persoon te kunnen manifesteren'.

Minister-president Schermerhorn was weliswaar toegetreden tot de PvdA, maar had de verkiezingen verloren. Diens biograaf Langeveld noemt het op-merkelijk dat niet hij maar Drees als eerste bij de koningin werd uitgenodigd. Schermerhorn was echter uit de gratie geraakt, niet alleen bij Wilhelmina, maar ook bij Beel. Omgekeerd lag Romme zeer slecht bij de PvdA. Drees kon een stuk beter overweg met de zakelijk ingestelde Beel dan met Romme, 'die telkens weer in een soms ongrijpbare terminologie specifiek katholieke wensen nastreefde'. Op de achterbank werden Romme en Schermerhorn feitelijk tegen elkaar weggestreept, waarmee Beel en Drees de basis voor het nieuwe kabinet legden.<sup>365</sup>

In PvdA-kringen was gepleit voor een formateurschap voor Schermerhorn. Drees had zich daar ook voor uitgesproken, maar had geopperd om daarnaast een tweede formateur (dus een KVP'er) aan te stellen. Op weg naar Wilhelmina vertelde Beel hem op de achterbank dat de KVP slechts één formateur wilde, waarop Drees duidelijk maakte dat dat dan niet Romme moest zijn. Beel zelf had een veel minder uitgesproken katholiek profiel en was daarom aanvaardbaar voor de PvdA, merkte Drees op. De facto ging de PvdA hier akkoord met één KVP-formateur: de KVP was immers als grootste uit de bus gekomen. 'Drees laat Schermerhorn vallen', zo noemde Langeveld zijn paragraaf hierover dan ook. Drees maakte Beel inderdaad duidelijk dat Schermerhorn van hem

niet hoefde terug te komen. Beel werd, 48 dagen na de verkiezingen, benoemd tot (de enige) formateur en op 3 juli tot minister-president. Dat is nog steeds goed voor een tweede plek in de top 3 van snelste naoorlogse formaties.<sup>366</sup>

Ook de combinatie van posten en personen werd op de achterbank alvast doorgenomen. Zo gaf Drees aan dat de PvdA zich niet zou verzetten tegen de komst van een KVP'er op het meest gevoelige departement: Overzeese Gebiedsdelen (die post zou overigens toch bij de PvdA blijven, maar met een KVP'er op het departement van Oorlog als compensatie). De KVP wilde een sociaaleconomische post – Economische Zaken –, zodat de voorgenomen nationalisaties van Vos de nek konden worden omgedraaid. Vos verhuisde naar Verkeer (later met de toevoeging 'en Waterstaat'). Beel had overigens ook nog andere bezwaren tegen hem, zo ontdekte Beel-biograaf Lambert Giebels: jaren later vernam Beel dat Vos homoseksueel was en dat hij verontwaardigd had opgemerkt dat dat voor hem verzwegen was – iets wat volgens Giebels duidelijk niet aansloot bij zijn conservatieve moraal.

Ook in de bestuurlijke hoek wilde de KVP een departement, vernam Beel van Drees; de partij zou zelfs zowel Justitie als Binnenlandse Zaken behouden. Beel regelde ook alvast dat behalve de gemeentepolitie ook de rijkspolitie naar Binnenlandse Zaken zou gaan. Daar zou de KVP-kandidaat voor Justitie echter bezwaar tegen maken, waarna Beel ermee akkoord ging om dit vraagstuk te verschuiven naar een commissie die een Politiewet moest opstellen. Verder claimde Beel al meteen Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen voor de KVP. De (PvdA-)minister op die post had geprobeerd een nationale omroep op te richten. Dat stuitte op verzet bij de ministers van de traditionele politieke partijen, die zich verbonden voelden met hun zuilgebonden omroep. Met een KVP'er op die post werd ook die ontwikkeling tegengegaan. De PvdA-ministers Mansholt, Liefstinck en Drees had Beel inmiddels leren kennen en waarderen, zodat zij op hun post konden blijven. Overigens werd de personele bemensing pas aan het eind van de formatie definitief geregeld, nadat eerst overeenstemming over het programma was bereikt.

Het plaatje zag er als volgt uit (zie tabel 29 op de volgende pagina).

Een parlementair kabinet, in de zin dat de ministers verbonden waren met een van de fracties uit de Tweede Kamer, was dit strikt genomen niet: er was een substantieel aantal partijloze ministers.<sup>368</sup> KVP en PvdA begonnen elk met vijf ministers, maar eindigden met zes. Beel combineerde aanvankelijk het minister-presidentschap met Binnenlandse Zaken. Pas in september 1947 werd het ministerie van Algemene Zaken heropgericht, dat sindsdien het departement van de minister-president zou blijven.<sup>369</sup> Er kwam toen een andere KVP'er op Binnenlandse Zaken. De PvdA verwierf al in november 1946 een extra post omdat het ministerschap van Wederopbouw overging van een partijloze minister

naar de PvdA. De departementen van Oorlog en van Marine waren voorlopers van Defensie.

	Zetels TK	Sociaal- economisch	Buitenland	Binnenland	Ruimtelijk <sup>67</sup>	Sociaal- cultureel
KVP	32	Economi- sche Zaken	Oorlog	Justitie; Binnen- landse Zaken		Onder- wijs, Kun- sten en Weten- schappen
PvdA	29	Financiën; Sociale Zaken (vi- cepremier)	Overzeese Gebiedsdelen		Verkeer en Wa- terstaat; Land- bouw, Visserij en Voedselvoorzie- ning; Wederopbouw (vanaf nov. '46)	
Partij- loos			Buitenlandse Zaken; Marine; Buitenlandse Zaken (zonder portefeuille) (tot juli '47); Overzeese Ge- biedsdelen (z.p.) (vanaf nov. '47)		Wederopbouw (tot nov. '46)	

Tabel 29 Verdeling van de ministersposten over de partijen, 1946-1948

Waarom waren er zoveel partijloze ministers? Zoals uit de tabel blijkt, waren onder hen aanvankelijk zelfs twee ministers van Buitenlandse Zaken, onder wie een zonder portefeuille. Waarschijnlijk wilde Beel op die manier politieke problemen tussen KVP en PvdA voorkomen bij de bezetting van dat departement. Eelco van Kleffens was daar al minister vanaf 1939 en bleef dat nu dus zonder portefeuille (tot juli 1947); in de praktijk vertegenwoordigde hij met name Nederland in de pas opgerichte VN-Veiligheidsraad. De partijloze minister voor Wederopbouw mocht aanvankelijk aanblijven omdat hij als minister bijzonder populair was. In november 1946 kon hij zich echter niet langer vinden in het Indië-beleid en trad af. Een tweede minister op Overzeese Gebiedsdelen werd in november 1947 nodig geacht vanwege de grote druk op de zittende minister. Voor zowel de 'echte' minister van Buitenlandse Zaken als die van Marine gold het als voordeel dat zij niet verbonden waren aan een partij, maar wel kenners op hun vakgebied waren (respectievelijk als diplomaat en marineofficier).<sup>370</sup>



Dat alleen de KVP en PvdA aan de coalitie zouden deelnemen was, na de autorit van Drees en Beel, nog niet vanzelfsprekend. Wilhelmina wilde immers een zo breed mogelijk kabinet. De adviezen die zij kreeg, liepen echter zeer uiteen. Over de gesprekken met de overige fractievoorzitters is niets gepubliceerd, al is daarvoor uit de archieven inmiddels wel het een en ander bekend. Een fractievoorzitter was in theorie zelfs niet verplicht zijn fractie te informeren wat hij het staatshoofd ging adviseren, al was dat wel gebruikelijk.<sup>371</sup>

Bij de consultaties van de fractievoorzitters werd begonnen met Romme (KVP). Die wenste voor Beel als formateur een zo ruim mogelijke opdracht ('vorming van een kabinet', dus eventueel ook een minderheidskabinet). PvdA-fractievoorzitter Marinus van der Goes van Naters adviseerde Schermerhorn als formateur (eventueel een tweede, maar dan niet Romme) van een kabinet van alleen KVP en PvdA. Jan Schouten (ARP) en Hendrik Tilanus (CHU) adviseerden een nationaal kabinet van alle partijen (behalve de CPN) met een politieke buitenstaander als formateur: de oud-gouverneur-generaal van Nederlands-Indië. De Indonesië-problematiek werd langzamerhand steeds groter: de onderhandelingen met het regime van Soekarno, die in augustus 1945 de Indonesische onafhankelijkheid had uitgeroepen, verliepen zeer moeizaam. Deze optie werd ook genoemd vanuit liberale hoek, al vond haar voorman een formateur van KVP-huize meer voor de hand liggen. De CPN bepleitte in de persoon van Gerben Wagenaar een nationaal kabinet (inclusief zijn eigen partij), te vormen door een formateur van PvdA-huize. Vanuit de SGP kwam het advies tot een breed kabinet onder aanvoering van een KVP'er.

Bij zoveel verdeeldheid werd het advies van de drie vaste adviseurs van het staatshoofd bij kabinetsformaties belangrijker, al waren ook zij verdeeld. Tweede Kamervoorzitter Josef van Schaik (KVP) beval Beel of Romme tot formateur aan, om een coalitie van KVP en PvdA te vormen, zo mogelijk aangevuld met ARP en/of CHU. De vicevoorzitter van de Raad van State, Frans Beelaerts van Blokland (CHU), adviseerde Beel een kabinet op zo breed mogelijke basis te laten formeren. De stokoude Eerste Kamervoorzitter (ook CHU) Willem baron de Vos van Steenwijk (86 jaar; in dit ambt sinds 1929) hield een felle tirade tegen de pas opgerichte PvdA: die was 'niet anders dan een spoor van het verfoeilijk nationaalsocialisme, Hitleriaans'. Hij bepleitte het herstel van de oude christelijke coalitie van voor de oorlog (KVP, ARP en CHU): die had immers ook een meerderheid van 53 zetels.

Wilhelmina benoemde op 27 mei Beel met de opdracht een kabinet te vormen 'dat geacht kan worden het vertrouwen van de Tweede Kamer te genieten'. Die ruime formulering had Beel haar zelf aan de hand had gedaan. Een minderheidskabinet viel er niet onder, maar verder stond het Beel vrij om naast PvdA en KVP nog andere partijen in de coalitie op te nemen.<sup>372</sup>

De keus voor de combinatie van partijen maakte Beel via het programma ('Proeve van een regeringsprogram 1946'). Hij onderhandelde dat eerst uit met Romme, die er op 31 mei in hoofdlijnen mee akkoord ging; pas daarna ging hij erover onderhandelen met Van der Goes van Naters, die op 5 juni eveneens op hoofdlijnen akkoord ging en daarbij duidelijk maakte dat de PvdA geen andere partijen in de coalitie wilde: hij vond dat ARP, CHU en liberalen daarvoor te verschillend over het sociaaleconomisch beleid en de kwestie-Indonesië dachten.

Toen Beel deze fracties benaderde, bleek dat zij bezwaar hadden tegen de procedure en 'zich als een soort tweede-keus partners behandeld voelde[n]', aldus Beel, wat zij natuurlijk feitelijk ook werden. Op 17 juni zetten Romme en Van der Goes van Naters, samen met Drees en Beel, bij de formateur thuis de laatste puntjes op de i. De Proeve telde tien pagina's en had het karakter van een coalitieakkoord. Het stuk zou vertrouwelijk blijven, maar KVP en PvdA citeerden er wel van tijd tot tijd uit in het openbare debat, als dat hun zo uitkwam. De laatste loodjes bleken bij Beel thuis de Indonesië-paragraaf te zijn. Uiteindelijk beperkte de tekst van de proeve hierover zich tot enige hoofdlijnen, onder de volgende erkenning: 'de juiste gedragslijn kan bezwaarlijk worden uitgestippeld daar deze mede zal afhangen van de tegenspelers'. Dat voorspelde weinig goeds over de kwestie-Indonesië, het centrale vraagstuk van dit kabinet.<sup>373</sup> In de regeringsverklaring op 5 juli hield Beel zich hierover wijselijk op de vlakte:

De Regeering is zich den ernst van het Indonesisch probleem ten volle bewust, nochtans vertrouwt zij, dat een vredelievende oplossing daarvan, welke het welzijn zoowel van het Indonesische als van het Nederlandsche volk, alsmede van alle andere bevolkingsgroepen, zal dienen, zoo spoedig als maar mogelijk is, mede dank zij eenerzijds de aloude banden en anderzijds het ook hier levend begrip voor den drang naar zelfstandigheid, zal kunnen worden verwezenlijkt (...).<sup>374</sup>

### **Intermezzo: gevolgen van de kwestie-Indonesië voor de coalitievorming**

Nederland poogde in het conflict over het gebied dat voor de oorlog Nederlands-Indië heette, een verdeel-en-heerspolitiek te voeren. Vanaf het najaar van 1946 was de Nederlandse strategie om tot een Verenigde Staten van Indonesië te komen, bestaande uit drie deelstaten. De Republiek Indonesië was daar één van en omvatte tot en met 1949 ook slechts Java, Madoera en Sumatra. De andere twee beoogde deelstaten waren Borneo en de zogeheten 'Grote Oost' (het hele gebied ten oosten van Borneo en Java). Het veel grotere eilandenrijk, zoals we Indonesië nu kennen, dateert ook pas van 1950; van de Verenigde Staten van Indonesië zou in de praktijk niets terechtkomen.

Op 15 november 1946 sloten Nederlandse en Indonesische vertegenwoordigers een akkoord over de staatkundige toekomst van dit gehele gebied. Dat gebeurde in Linggadjati, een bergdorp op West-Java; dat deel van dat eiland werd gecontroleerd door de Republiek Indonesië. De essentie van het akkoord was dat Nederland het Indonesisch gezag over Java, Madoera en Sumatra de facto erkende. Over troepenvermindering en buitenlandse betrekkingen zou onderhandeld worden. Er zou op 1 januari 1949 een Unie komen van twee staten: het Koninkrijk der Nederlanden (Nederland, Suriname en de Nederlandse Antillen) en de Verenigde Staten van Indonesië. Aan het hoofd van die Unie moest Wilhelmina komen (dus als drievoudig staatshoofd van Nederland, het Koninkrijk en de Unie). De monarchie moest dienen om – zoals Fasseur het bondig samenvatte – ‘een blijvende Nederlandse superioriteit mogelijk te maken’.<sup>375</sup>

In de rechts-conservatieve hoek van Nederland sloeg dit akkoord in als een bom. Het koloniale rijk dreigde verloren te gaan en dat moest worden voorkomen, zo was de teneur. Dat veroorzaakte ook grote nervositeit bij de KVP. Dat het gezag van Soekarno over de drie eilanden de facto werd erkend, deed minister-president Beel noteren: ‘alleen diplomatieke betrekkingen ontbreken nog aan de erkenning de jure’. Het Nederlandse gelijk werd alsnog gehaald met een motie van KVP en PvdA, waarin aan het akkoord de interpretatie werd gegeven dat de Unie vooropstond. De Unie-gedachte sloeg in Indonesië echter in het geheel niet aan. Van gezamenlijke politie- en legertaken bijvoorbeeld kwam niets terecht, en daardoor ook niet van het veiligstellen van de financiële belangen van Nederlandse bedrijven. ‘De Republiek wilde haar de facto-gezag niet ondergeschikt maken aan de vermeende Nederlandse soevereiniteit de jure’, zo vatte Beel-biograaf Giebels het samen. Dat leidde van 20 juli tot 4 augustus 1947 tot de (eerste) zogeheten ‘politieactie’ – een term waarmee Nederland deze koloniale oorlog probeerde te verkopen. Nu ontstond er in de PvdA een opstand: de partij dreigde uit het kabinet te stappen als de Nederlandse troepen op Java zouden oprukken naar het Indonesisch bestuurlijk centrum, wat mede daardoor (en door internationale druk) niet gebeurde. Wilhelmina beklagde zich er bij Beel over dat de ‘[Indonesische] extremisten niet worden opgeruimd’. Om dit te bereiken moest Nederland zo nodig haar vertegenwoordiger in de VN-Veiligheidsraad maar terugtrekken, vond ze. Uiteindelijk was het juist deze VN-Veiligheidsraad die er, door druk op Nederland, in slaagde voorlopig een wapenstilstand in Indonesië tot stand te brengen. Het Indonesisch territorium op Java en Sumatra was toen drastisch ingeperkt.<sup>376</sup>

Deze gebeurtenissen misten hun uitwerking niet in de Troonrede van september 1947, kort hierop. Daarin werd aangekondigd dat de nieuwe staatkundige structuur spoedig een wettelijke grondslag verdiende. In de toenmalige Grondwet werd in artikel 1 (!) het grondgebied van het Koninkrijk der Nederlanden

opgesomd, en daarbij stond nog 'Nederlandsch Indië' vermeld (tot 1922 kortweg 'de koloniën'). De beginselen van 'Linggadjati' moesten nu zo snel mogelijk in een grondwetswijziging neerslaan, zo zei Beel in de Kamer op 23 september.<sup>377</sup>

De Nederlandse procedure om de Grondwet te herzien, was en is zeer bewerkelijk in vergelijking met bijvoorbeeld Duitsland. Sinds 1848 is hiervoor nodig dat Tweede en Eerste Kamer deze tweemaal goedkeuren, met daartussen Kamerontbinding, en in tweede lezing zelfs met een twee derde meerderheid in beide Kamers. Deze aankondiging hield daarmee tegelijk die van vervroegde Kamerverkiezingen in. De gedachte achter deze bepaling in de Grondwet was dat de kiezer zich zo kon uitspreken over de betreffende Grondwetsherziening. Dat dat nu betekende dat van de Nederlandse kiezers werd gevraagd te oordelen over de voorkeuren van de Indonesische bevolking was wel 'een tikkeltje naïef', stelt Van den Berg.<sup>378</sup>

Op 29 september 1947 werd hiertoe een staatscommissie ingesteld. Lid ervan werden ministers, hoogleraren en Kamerleden van KVP, PvdA, ARP, CHU, VVD en zelfs CPN. De beoogde Grondwetsherziening omvatte onder meer dat in artikel 1 'Nederlandsch-Indië' vervangen werd door 'Indonesië'. De Unie-gedachte werd vastgelegd in aparte artikelen, waarin werd verwezen naar 'nog te plegen overleg'. Hoe moeizaam het was om de Grondwet te herzien in een gelijktijdig conflict met Indonesië, bleek bijvoorbeeld uit de bepaling (in artikel 210) dat – voor zover het resultaat van zulk overleg zou opleveren dat het van de Grondwet afweek –, ook daartoe een twee derde meerderheid nodig was (maar weer geen nieuwe Kamerontbinding).

Bij de behandeling van de Grondwetsherziening in eerste lezing, in april 1948, beloofde het weinig goeds dat de KVP en PvdA de status van de Unie geheel verschillend uitlegden. Kort samengevat zou het volgens de eerste meer een federatie, en volgens de tweede meer een confederatie zijn. De ARP zag de hele exercitie als een ontbinding van het Koninkrijk en had geen enkel vertrouwen in de Unie-gedachte; aan het andere uiteinde van het politieke spectrum vond de CPN juist dat het afgelopen moest zijn met de Nederlandse suprematie over overzeese gebiedsdelen. Beide fracties waren weliswaar vertegenwoordigd geweest in de staatscommissie, maar stemden desondanks tegen. CHU en VVD toonden zich voorzichtig positief en stemden voor, maar maakten wel een uitdrukkelijk voorbehoud over hun stemgedrag in tweede lezing: als van de nu aanvaarde beginselen zou worden afgeweken, zouden ze zich nadrukkelijk het recht voorbehouden er in tweede lezing tegen te stemmen. Daarmee verschaften die twee partijen zich een toegangsbewijs voor de na de verkiezingen te vormen coalitie, als die met hen erbij over een twee derde meerderheid wilde beschikken. Dat het hier, zoals Giebels het typeerde, allemaal slechts ging om een 'vruchteloze vlucht in constitutionalisme' deed daar niets aan af.<sup>379</sup>

### De coalitievorming van 1948: de coalitie verbreed onder een nieuwe premier

Een naoorlogse kabinetsformatie na verkiezingen heeft nog nooit zo kort geduurd als in 1948: slechts 31 dagen. Het resultaat was de al beschreven coalitie, nodig voor de Grondwetsherziening (en eventuele andere besluiten omtrent Indonesië waarvoor, zoals gezegd, het vereiste van een twee derde meerderheid in de Grondwet kwam): KVP, PvdA, CHU en VVD. Paradoxaal genoeg behoort deze formatie, behalve tot de snelste, juist ook tot de moeizaamste: zo kon het gebeuren dat Drees (PvdA) premier werd, terwijl de KVP groter uit de stembus was gekomen.

De KVP had al voor de verkiezingen een voorkeur voor het verbreden van de coalitie, maar voor de kiezers bleef dat geheim. Romme gaf in het openbaar alleen aan dat de katholieke kiezers van de KVP vooral weer de grootste partij moesten maken. Daarna zou het aan de fractie zijn om die coalitie te vormen waarin de KVP het meest van haar verkiezingsprogramma kon waarmaken. De KVP stond onder druk van een conservatieve afsplitsing die Indië wilde behouden en niets zag in samenwerking met de PvdA. Die partij wilde op haar beurt, net als in 1946, de coalitie beperken tot KVP en PvdA, al leek ook voor haar de toekomstige coalitie geen issue in de campagne: de KVP had de PvdA immers nodig voor een coalitie en al helemaal voor een twee derde meerderheid, zo redeneerden de sociaaldemocraten. Pas na het sluiten van de stembussen gaf Van der Goes van Naters duidelijk aan dat hij CHU en VVD er niet bij wilde. Debet daaraan was dat de VVD zich in de campagne juist had geprofileerd door zich af te zetten ('Het roer moet om!') tegen het Indonesië-beleid: dat thema stond centraal in de campagne.<sup>380</sup>

Op 7 juli 1948 bleef de KVP de grootste partij met 32 zetels; de gevreesde rechtse afsplitsing (de KNP) behaalde slechts één zetel. De PvdA verloor twee zetels en kwam op 27. De ARP bleef constant (13) evenals de SGP (2). De CHU won één zetel en kwam op negen; de VVD won er twee en kwam op acht. Dat werd in die tijd als een grote verschuiving in zeteltal gezien. De CPN verloor door de zich ontvouwende Koude Oorlog twee van haar tien zetels. Daarmee was de twee derde meerderheid voor de beoogde coalitie ruim behaald (76 van de 100 zetels).

Op 12 mei 1948 kondigde Wilhelmina aan te willen abdiceren bij het voltooien van haar vijftigste regeringsjaar; ze was al kort na haar 18de verjaardag koningin geworden, op 6 september 1898. Juliana werd meteen na deze aankondiging regentes (en op 6 september 1948 koningin; tot die tijd bleef ze prinses), en dit werd dus haar eerste formatie.<sup>381</sup>

In de adviezen van de drie vaste adviseurs klonk sterk hun partijpolitieke achtergrond door. Beelaerts van Blokland (CHU) vreesde van een voortgezette co-

alitie van alleen KVP en PvdA een verwerpelijke PvdA-dominantie. Er moest zeker geen PvdA-formateur komen; die partij had immers zetels verloren. Hij adviseerde Beel een coalitie met een twee derde meerderheid te laten onderzoeken. Eerste Kamervoorzitter Roelof Kranenburg (PvdA) meende dat van de KVP en PvdA niet verlangd kon worden dat ze hun koers zouden veranderen, waarmee hij zich juist keerde tegen het opnemen van CHU en VVD in de coalitie. Beel moest volgens hem een meerderheidskabinet vormen. Tweede Kamervoorzitter Van Schaik (KVP) tot slot zag in de winst van de CHU en VVD een teken dat de kiezers onzekerheid in de handhaving van het Nederlands gezag in Indonesië hadden afgestraft; die bezwaren leefden ook bij de KVP. Om niet het risico te lopen dat de Grondwetsherziening zou stranden, moest de coalitie worden uitgebreid met CHU en VVD, en ook hij beval Beel aan als formateur.

De partijpolitieke achtergrond van de vaste adviseurs sloot behoorlijk aan bij de adviezen van de betreffende fractievoorzitters. Romme (KVP) wilde Beel als formateur van een zo breed mogelijke coalitie; Van der Goes van Naters (PvdA) pleitte voor een formateur van KVP of PvdA, die voortzetting van de bestaande coalitie (die volgens hem een duidelijke meerderheid had) zou onderzoeken, en daarmee ook de lange weg met betrekking tot Indonesië. CHU en VVD zouden de Grondwetsherziening immers ook wel steunen zonder dat zij in de coalitie waren opgenomen, meende hij. De ARP vond dat het 'oude' kabinet de Grondwetswijziging wel kon doorvoeren, en pas daarna zou dan een nieuwe coalitie gevormd moeten worden. De VVD wilde omgekeerd juist per se dat het nieuwe kabinet er al zou zitten als de Grondwetswijziging in tweede lezing behandeld zou worden. De CHU opteerde alleen voor een plaats in het kabinet als de Unie-gedachte er uit de verf zou komen, anders zou het Koninkrijk in tweeën breken. CHU en VVD bepleitten beide verbreding van de coalitie; evenals de ARP waren zij tegen Beel als formateur, omdat die het gezicht van de vorige coalitie was. Op 13 juli kreeg Beel de opdracht een kabinet te vormen met een zo groot mogelijk vertrouwen in de Tweede Kamer – een duidelijke aanwijzing dat de coalitie verbreed moest worden.

Vanwege het verschil in opvatting tussen de PvdA en de andere beoogde coalitiepartijen over de eerste P (partijen) ging Beel eerst aan de slag met het programma: een nieuwe proeve die leunde op zijn document uit 1946. In een laat stadium van Beels formatie wist Drees daar nog enkele KVP-stokpaardjes (zoals meer kinderbijslag voor grote gezinnen) uit te amenderen. Ook het openhouden van de mogelijkheid tot een tweede politieke actie verdween eruit op aandrang van de PvdA, al zou die er eind 1948 desondanks komen. Het programma bleek echter relatief onbelangrijk te zijn vergeleken met de combinatie van partijen.

Dat naast KVP en PvdA ook CHU en VVD in hoofdlijnen vlot met het



programma instemden, was een streep door de rekening van de PvdA. Van der Goes van Naters vond dat Beel het programma naar CHU en VVD toe had geschreven; Beel op zijn beurt vond dat zijn opdracht het niet toeliet onderscheid te maken tussen eersterangs en tweederangs partijen (wat hij in 1946 onbekommerd gedaan had). De PvdA ging vervolgens op een andere manier proberen het door haar ongewenste vierpartijkabinet te voorkomen, namelijk door (onredelijk) hoge eisen te stellen aan de personen en de portefeuilledeling. VVD-voorzitter en Heineken-bestuurder Stikker werd, vanwege zijn campagne tegen het kabinet, gevetood voor Buitenlandse Zaken; verder eiste de PvdA een plek in de buitenlandhoek (het minister-presidentschap, Buitenlandse Zaken of Overzeese Gebiedsdeelen). Beel stond voor een 'merkwaardige impasse', noteerde hij: niemand had bezwaar gemaakt tegen zijn voortgezette minister-presidentschap, of tegen het door hem ontworpen programma, maar toch kon hij door de opstelling van de PvdA niet verder, 'om redenen die met het toekomstige regeringsbeleid niets uitstaande hadden'. Die impasse bleek niet te doorbreken.<sup>382</sup>

In deze patstelling ontstond ruimte voor ongebruikelijke uitwegen. Beel stelde de vier fractievoorzitters voor om een ad hoc-kabinet te vormen, dat zich zou beperken tot het oplossen van de Indonesische kwestie; daarna kon verder worden gekeken. In formatiejargon heette het dan dat het kabinet parlementair zou zijn voor het deel over Indonesië en extraparlamentair (zonder binding van de coalitiefracties aan het kabinet) voor het overige. Dat leverde discussie op of dit wel binnen Beels opdracht viel. In de naoorlogse parlementaire geschiedenis duiken extraparlamentaire varianten wel vaker op – soms in combinatie met partijloze ministers, soms ook om aan te duiden dat één of enkele fracties zich niet aan een kabinet wilden binden. De kern van een extraparlamentair kabinet (soms ook 'zakenkabinet' genoemd) is dat er geen afspraken bestaan tussen kabinet en coalitiefracties. Dat veronderstelt dat een of meer coalitiefracties, in de periode dat er een coalitie gevormd wordt, (onder politieke druk) vrijwillig afzien van iedere mogelijkheid vooraf om invloed op het kabinetsbeleid uit te oefenen. Dit moet daarom niet als een serieus alternatief beschouwd worden voor de normale, parlementaire binding die coalitiefracties aangaan met een kabinet.

Drees keerde zich in deze formatie faliekant tegen extraparlamentaire varianten. Zo meende hij dat de Indonesische kwestie nog lang zou voortslipen. De normale parlementaire binding van de coalitiefracties aan het kabinet moest daarom zowel voor Indonesië alsook anderszins gelden. De proeve van Beel vond hij vrij conservatief (pas in de laatste fase van de formatie lukte het hem dat nog deels te verhelpen): 'het zal een voortdurend touwtrekken worden, willen wij nog enige invloed uitoefenen'. Drees vond dat een minister niet zozeer



invloed moest uitoefenen via het *programma*, maar via zijn *portefeuille* zodra hij die eenmaal had. Dat ging uit van een grote mate van autonomie voor ministers op hun terrein, ook tegenover de coalitiepartners: ook zij hadden die autonomie dan op hun portefeuilles. Verder vond hij: 'Als ik er in zou gaan, blijf ik natuurlijk beschouwd worden als een van de politieke exponenten van de [PvdA]. Het heeft geen zin dat extraparllementair te noemen.' Hij vond die constructie 'gekunsteld'. Van der Goes van Naters liet zich daardoor overtuigen en wees de extraparllementaire variant af.<sup>383</sup>

Niet toevallig bracht Romme rond dezelfde tijd een andere variant in: ontslagweigering, een alternatief dat vaker opduikt (bijvoorbeeld in 1956). In het spel om de macht moet ook dit echter geplaatst worden in de categorie rookgordijnen, schijnbewegingen en proefballonnen. In 1922 ontstond de parlementaire conventie dat een zittend kabinet op de verkiezingsdag ontslag aanbiedt aan het staatshoofd (tot 1922 was het gebruik dat het kabinet dat liet afhangen van de vraag of de coalitie bij verkiezingen een meerderheid behaald had). Het staatshoofd gaf daarop het rituele antwoord dat ontslag in overweging te nemen en vroeg intussen de ministers om al datgene te blijven verrichten wat zij in het belang van het Koninkrijk noodzakelijk achtten: vanaf dat moment heet het kabinet 'demissionair', en dat vormt tevens de aftrap van de kabinetsformatie. In juridische zin vormde de benoeming van de nieuwe ministers door het staatshoofd (thans artikel 43 van de Grondwet) het sluitstuk ervan; in politieke zin werd de formatie later afgerond, namelijk wanneer het nieuwe kabinet de regeringsverklaring in de Kamer doorstaat zonder dat de Kamer een motie van wantrouwen aanvaardt (zoals voor het laatst was gebeurd in 1939).

Het suggereren van deze variant in de formatie van 1948 moet begrepen worden uit machtspolitiek oogpunt. Dat gold ook voor het advies van de ARP aan het staatshoofd om het ontslag te weigeren: de partij kon mogelijk alsnog aan de coalitie gaan deelnemen, als maar eerst de Grondwetswijziging geregeld was waar die partij zo consequent tegen ageerde. Romme zag voor zich dat het zittende kabinet (met KVP'er Beel aan het hoofd) zou blijven zitten: daarmee zou de PvdA haar zin krijgen omdat de coalitie niet verbreed werd. De verkiezingsuitslag moest in dat geval natuurlijk nog wel even vertaald worden, en wel door het zwaarbevochten departement van Overzeese Gebiedsdelen te laten overgaan van de PvdA naar de KVP: die zou dan één minister meer hebben dan de PvdA. De KVP zou zich in dat scenario vrij voelen rechtsaf te slaan in de kwestie-Indonesië en in de Kamer meerderheden zoeken met bijvoorbeeld VVD, CHU en ARP. Zo wilde de KVP voorkomen dat de PvdA op dit punt haar opvattingen verder zou doorzetten, zoals zij tot dan toe te zeer had kunnen doen in KVP-ogen. Drees doorzag dat en gaf daarom bij Juliana aan dat hij dit vond getuigen van een zekere machteloosheid. Feitelijk had hij daarin natuur-

lijk gelijk: de partijen zouden daarmee immers erkennen dat er op basis van de verkiezingsuitslag geen coalitie gevormd kon worden.<sup>384</sup>

Al dit soort alternatieven konden echter op 24 juli de prullenbak in. Beel werd toen namelijk wederom benoemd tot formateur, maar nu met de ruimst mogelijke opdracht: 'het vormen van een kabinet'. Ook varianten zonder de PvdA waren nu mogelijk. Dat wilde Beel alleen 'als uiterste noodzaak'; hij moest Juliana beloven niet zonder overleg met haar die kant op te koersen. Hij onderzocht eerst of de coalitie van KVP, PvdA, CHU en VVD nu echt niet meer kon en polste ook alvast ministerskandidaten. Dat strandde echter op een combinatie van persoon en post: de VVD hield vast aan Stikker op Buitenlandse Zaken, de PvdA vetode dat juist.<sup>385</sup>

Op 25 juli kreeg Drees thuis bezoek van Martina Tjeenk Willink, PvdA-lid van de Eerste Kamer en studievriendin van Juliana. Die kwam namens het staatshoofd vertellen, schreef hij, dat 'als Beel niet slaagt de Prinses mij zou willen aanwijzen als formateur'. Drees antwoordde, vier dagen later ook aan Juliana zelf, dat van de KVP niet gevraagd kon worden hem als minister-president te aanvaarden als Beel door bezwaren van de PvdA niet zou slagen. De volgende dag werd Kamervoorzitter Van Schaik (KVP) benoemd tot formateur, met dezelfde opdracht als de laatste van Beel: het vormen van een kabinet. Van Schaik bood Drees meteen het premierschap aan. In ruil moest de PvdA dan wel accepteren dat Stikker op Buitenlandse Zaken kwam en een KVP'er op Overzeese Gebiedsdelen. Dat bleek precies de doorbraak op te leveren die de formatie nodig had. Met nog wat geschuif kon het puzzeltje gelegd worden. Drees mocht Sociale Zaken en Landbouw voor de PvdA behouden, terwijl Liefstinckx terugkeer op Financiën niet omstreden was, zodat de PvdA sterk vertegenwoordigd bleef in de sociaaleconomische hoek. Zoals gezegd hechtte Drees daar groot belang aan: hij vond zoals gezegd niet het programma maar de portefeuilles het belangrijkste.

Het 'plaatje' kon gecomplementeerd worden omdat de KVP een minister meer kreeg dan de PvdA (zie tabel 30 op de volgende pagina).

Op 7 augustus, precies een maand na de verkiezingen, werden de ministers beëdigd; op 12 augustus legde Drees de regeringsverklaring af. Het conceptregeerprogramma van acht dichtbedrukte pagina's dateerde van 13 augustus. Drees was voorafgaand aan zijn benoeming geen formateur geweest: dat was uitzonderlijk in een formatie. Gebruikelijk was dat de (laatste) formateur minister-president werd: op die manier kon hij met de regeringsverklaring ook verantwoording afleggen voor de kabinetsformatie, zodat deze achteraf formeel onder de ministeriële verantwoordelijkheid werd gebracht. In de parlementaire praktijk vergden de plannen van het nieuwe kabinet meestal meer aandacht van de Kamer dan

een debat over de (procedure van de) kabinetsformatie, want dat had immers per definitie de status van nakaarten.

	Zetels TK	Sociaal- economisch	Buitenland	Binnenland	Ruimtelijk	Sociaal- cultureel
KVP	32	Economi- sche Zaken	Staatkundi- ge hervor- mingen Koninkrijk (z.p., vice- premier); Overzeese Gebiedsde- len <sup>386</sup>	Binnenland- se Zaken; Justitie		Onderwijs, Kunsten en Weten- schappen
PvdA	27	Financiën; Sociale Zaken			Landbouw, Vis- serij en Voedsel- voorziening; Wederopbouw en Volkshuisves- ting	
CHU	9		Oorlog en Marine			
VVD	8		Buitenland- se Zaken			
Partij- loos			Begroting; Overzeese Gebieds- delen		Verkeer en Waterstaat	

Tabel 30 Verdeling van de ministersposten over de partijen, 1948-1951

In het debat over de regeringsverklaring gaf Romme aan het kabinet toch als extraparlamenteair te beschouwen. Ook dat was opmerkelijk: zijn partijgenoot Beel had het coalitieakkoord immers opgesteld (met enige amendering door Drees). Dat moet dan ook niet zozeer beschouwd worden als een plaatsbepaling van de grootste coalitiefractie ten opzichte van een aantredend kabinet, maar meer als traumaverwerking van een partij die het premierschap had verspeeld. Veel KVP'ers waren hoogst verbaasd dat Drees de opvolger van Beel werd, en Romme kreeg als kritiek dat hij daarmee akkoord was gegaan. Op de vraag hoe fracties aan een program worden gebonden, wordt teruggekomen in het intermezzo na de formatie van 1952.<sup>387</sup>

Anneke Visser beschouwt de PvdA in haar boek over de rooms-rode-samenwerking als de verliezer van deze formatie. De argumenten die zij daarvoor

aandraagt, overtuigen echter niet erg, want op grond daarvan ligt het juist meer voor de hand de PvdA als de winnaar te beschouwen. Visser noemt als eerste dat de PvdA zich er steeds tegen had verzet dat er een extraparlamenteair kabinet zou komen, wat uiteindelijk toch gebeurd is. Kennelijk is zij alleen afgegaan op Rommes oordeel. Die extraparlamentaire status had echter weinig praktische betekenis. In het verlengde daarvan zou het volgens haar voor de PvdA nadelig zijn geweest om juist dan de minister-president te leveren. Daar staat tegenover dat het in de naoorlogse parlementaire geschiedenis maar twee keer gebeurd is dat de grootste coalitiefractie niet de premier leverde (de andere keer was in 1971). De PvdA op haar beurt moest toch Stikker op Buitenlandse Zaken accepteren. Visser vermeldde tot slot niet dat de vicepremier voor de KVP een niet al te zichtbare minister zonder portefeuille werd (zijn portefeuille had van doen met de koloniën in de West, niet met Indonesië), die om die reden bij de kabinetscrisis van 1951 (zie hierna) dan ook werd afgedankt door zijn partij. De opzet van de KVP om de invloed van de PvdA in de sociaaleconomische hoek te verkleinen, was bovendien ronduit mislukt: die partij had en hield Financiën en Sociale Zaken. Tot slot: weliswaar was het de KVP gelukt om de PvdA van het zwaarbevochten Overzeese Gebiedsdelen te verdrijven, maar daarmee was dat nog allerminst een post waar de KVP zelf veel plezier aan kon of zou beleven – al wist natuurlijk niemand dat vooraf.<sup>388</sup>

Dat Drees' vrees uitkwam en de Indonesische kwestie nog wel enige tijd zou voortlepen na de Grondwetsherziening, schemerde al enigszins door in de regeringsverklaring:

Indien zonder voorbehoud komt vast te staan, dat in de Unie de beide delen, die haar gaan vormen, ten volle gelijkgerechtigd zullen zijn (...), zal de vrees kunnen worden weggenomen, die in Indonesische kringen soms valt te onderkennen, dat de staatsrechtelijke figuur van een reële Koninklijke Unie, met bindend gezag op haar competentieveld van de eigen organen, een poging zou betekenen om in andere vorm een Nederlands overwicht te bestendigen.<sup>389</sup>

### **Intermezzo: de uitvinding van de informateur in 1951**

In januari 1951 brak een kabinetscrisis uit. Na twee maanden trad het tweede kabinet-Drees aan, dat overigens grote overeenkomsten vertoonde met het eerste.

Aanleiding voor de kabinetscrisis was Nieuw-Guinea; in het coalitieakkoord stond daarover niets. Nieuw-Guinea (het westelijk deel van het gelijknamige eiland, zoals dat nu tot Indonesië behoort) werd als enige uitgezonderd van de soevereiniteitsoverdracht aan Indonesië op 27 december 1949. Daarover zouden Nederland en Indonesië het binnen een jaar eens proberen te worden. Eind 1950

mislukte dit echter. Onder tijdsdruk had het kabinet toen wel overwogen om de soevereiniteit over te dragen aan de (nog steeds alleen op papier bestaande) Nederlands-Indonesische Unie. Dat ging Indonesië niet ver genoeg, maar het ging de VVD-fractie juist te ver. Op 24 januari 1951 diende VVD-fractievoorzitter Pieter Oud een motie in die teleurstelling over het Nieuw-Guineabeleid uitsprak. Eigenlijk vond hij het hele kabinet zwak en wilde het weg hebben. Zijn motie werd weliswaar verworpen (met 66 tegen 22 stemmen), maar VVD-minister Stikker had vooraf steun van de VVD-fractie aan deze motie voor onaanvaardbaar verklaard. Hij diende daarom zijn ontslag in, waarop de rest van het kabinet de portefeuilles ter beschikking stelde. Er was dus geen sprake van een ministerscrisis maar van een kabinetscrisis. Het kabinet werd als geheel demissionair, en een tussentijdse kabinetsformatie moest helderheid bieden omtrent de vraag hoe nu verder.<sup>390</sup>

Bij dergelijke kabinetscrisis wordt al snel gekeken naar de vuistregel 'wie breekt betaalt'. Maar wie was de breker? Fractievoorzitter Oud, die de motie had ingediend? Of misschien Stikker, die ervoor koos om politieke consequenties te verbinden aan steun van de VVD-fractie voor deze motie, ook al werd die verworpen? Of het hele kabinet, door Stikker daarin te volgen? Hier wordt Duynstee gevolgd, die stelt dat deze vuistregel zelf dubieus is, en recenter Vis die de uitdrukking 'wel gangbaar, maar enigszins oneigenlijk' noemde, of Van den Berg, die spreekt van 'meer een politieke uitspraak dan dat zij zou duiden op enige vast gewoonte'.<sup>391</sup>

De politieke situatie was inderdaad te onoverzichtelijk om zich meteen te voegen naar dit soort vuistregels. Dat bleek alleen al uit de zeer uiteenlopende adviezen die Juliana kreeg van de fractievoorzitters van de vijf grootste partijen (zie tabel 31 hiernaast).

Juliana vond dat Oud het eerst aan de beurt moest komen voor een formatieopdracht, want dat de zou de adviezen van de vier coalitiefracties maximaal dekken. Oud weigerde echter. Op verzoek van Stikker werd dat niet naar buiten gebracht; dat zou de tegenstelling tussen de VVD'ers nog verscherpen. Omdat het conflict geboren was uit een botsing tussen Oud en Stikker, wilde Juliana vervolgens Stikker aan het werk zetten, maar deze wilde ook geen formateur worden, of daarna minister-president (overigens ook weinig reëel met de acht zetels van de VVD). Juliana hoopte hem te behouden voor Buitenlandse Zaken; als premier probeerde ze Beel weer naar voren te schuiven, overigens zonder dat haar dit ook maar door één fractievoorzitter was geadviseerd, zoals uit de tabel blijkt. Om tot uitdrukking te brengen dat Stikker niet wilde formeren, kreeg hij op 28 januari de opdracht om 'informatorisch de mogelijkheden te onderzoeken voor de vorming van een kabinet dat het vertrouwen heeft van het parlement en haar daaromtrent een rapport uit te brengen'. Daarmee was de

functie van informateur geboren, die sindsdien een vaste figuur zou vormen bij de vorming van coalities.<sup>392</sup>

Fractie:	Formateur (uit):	Coalitie:	Opdracht:
KVP	VVD (Oud)	1. breed (+ARP) 2. extra minister voor CHU en VVD 3. zakenkabinet	-
PvdA	Drees (PvdA) en Van Schaik (KVP)	huidig kabinet	1. 'vorming van een kabinet' 2. brede coalitie o.b.v. motie-Oud
ARP	van buiten de politieke strijd	ter voorbereiding op verkiezingen	'gericht op uitschrijven vervroegde verkiezingen'
CHU	-	huidig kabinet	-
VVD	Drees of Van Schaik	1. huidig kabinet 2. zo breed mogelijk	Onderzoek of meerderheid behouden n.a.v. motie-Oud

Tabel 31 Adviezen van de fractievoorzitters op 24 en 25 januari 1951

Zoals altijd toonde het staatshoofd zich zeer betrokken bij de bezigheden van een formateur, of – zoals nu – een informateur. Op woensdag 31 januari 1951 wenste Juliana informateur Stikker succes in de volgende, eigenaardige brief:

Hooggeachte heer Stikker,

Daar een telefoon maar een gebrekkig verbindingsmiddel is, grijp ik nog even naar (het weliswaar eveneens gebrekkige) middel van een brief om de telefoon van gisteravond nog enigszins aan te vullen. U moet vooral niet denken, dat ik niet het gewone menselijke meegevoel heb met iemand die in precies een week [sinds de stemming over de motie-Oud] zoveel schokken te incasseren en zoveel beslissingen te nemen kreeg als U. Met een onverbiddelijkheid, gelijk aan die van het spreekwoordelijke noodlot, stel ik mij achter de onverbiddelijkheid van het belang van ons eigen land, zowel als van dat van de internationale samenleving, zoals ik dat zie met heel mijn wezen, waar ik dus naar mijn beste vermogen voor vechten moet. Duidelijk besef ik, dat dit – van het begrip 'crux' gesproken, zoals dat dezer dagen telkens weer gebeurt – in Uw persoonlijk leven een cruciaal moment is. Misschien wordt er wel bovenmenselijk veel van U gevraagd. Zelf heb ik thans een ondankbaar-lijkende, maar in wezen prachtige taak als wachter voor het hoogste belang te moeten fungeren. Zondagmiddag nam ik U, in deze hoedanigheid, boutweg

[sic] een examen af. Ik was toen tot slot zeer gelukkig, daar me dit tot de conclusie leidde, dat U in staat zou zijn, deze geestelijke veerkracht in genoegzame mate op te brengen; deze topprestatie te presteren. Het rustige gevoel, dat dit zo is en blijft, wil mij ondanks de ups en downs van gisteren toch niet verlaten, zodat ik de naaste toekomst van de hoogste belangen toch met vertrouwen tegemoet zie. Nogmaals, u heeft mijn volle menselijke medeleven en sympathie, voor zover ikzelf maar tot deze gevoelens in staat ben, evenals 't begrip daarvoor. Ik wens U alle sterkte in deze moeilijke uren en dagen. Met gevoelens van de meeste hoogachting en met waarlijk vriendelijke groeten.

Uwe dw [dienstwillige] Juliana<sup>393</sup>

Juliana stond in deze tijd kennelijk al sterk onder invloed van gebedsgenezers Greet Hofmans. Of Stikker aan deze koninklijke woorden veel heeft gehad, valt ook overigens te betwijfelen. Hij had zichzelf als informateur toen al onmogelijk gemaakt door zich juist te gedragen zoals een *formateur* dat tot dan toe deed. Zo deed hij ingrijpende wijzigingsvoorstellen in de portefeuillevverdeling. Vooral opvallend was de door hem beoogde aantasting van de positie van de PvdA. Die partij moest bijvoorbeeld het minister-presidentschap weer afstaan aan de KVP. Uiteraard wilde de PvdA daar niet aan meewerken: de kabinetscrisis was immers het gevolg van een ruzie binnen de VVD. Op de dag nadat Juliana het bovenstaande briefje schreef, moest Stikker haar dan ook al berichten dat hij zijn informateurschap wilde beëindigen. De eerste informatie uit de parlementaire geschiedenis had slechts vier dagen geduurd.<sup>394</sup>

### De tussentijdse coalitievorming van 1951: de breuk gelijmd

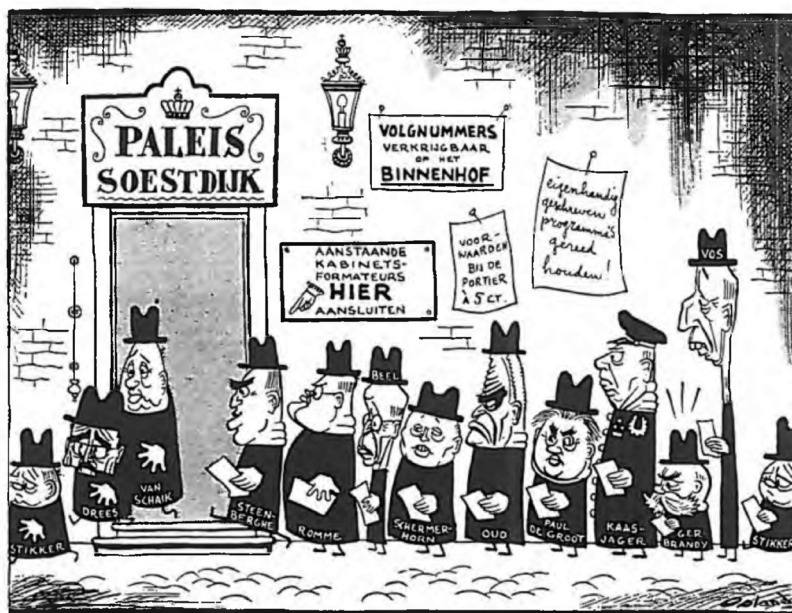
Vervolgens was het alsnog de beurt aan Drees en Van Schaik om als formateurs op te treden, en ook dat vloeiende logisch voort uit de adviezen, zoals uit tabel 31 blijkt. Zij richtten zich op reconstructie van het zittende kabinet. Daartoe zochten en vonden ze met de ministers van Economische Zaken en Financiën eerst overeenstemming op een aantal programmatische punten, zoals vier jaar lang 500 miljoen gulden per jaar meer naar Defensie (vanwege de Korea-crisis). Pas daarna gingen ze kijken uit welke partijen de coalitie zou moeten bestaan. De formateurs deden een halfslachtige poging de ARP in de coalitie te halen door die partij een ministerschap zonder portefeuille (Productieverhoging) aan te bieden, maar dat was de ARP te min. Het idee van dit ministerschap zou echter wel bekliven. Toen de VVD ondanks alles vasthield aan Stickers terugkeer en eiste dat PvdA en KVP elk een ministerspost zouden inleveren ten gunste van CHU en VVD, gaven ook Drees en Van Schaik het op.<sup>395</sup>



Vanaf 17 februari kwam er weer een consultatieronde. De (voorzichtige) consensus was dat nu de KVP aan zet was. Die wilde immers de ARP in de coalitie opnemen, terwijl die partij dat zelf juist niet wilde. De rechtse KVP'er Max Steenberghe werd formateur (en – in elk geval door hemzelf – beoogd premier). Ook hij zocht eerst programmatische overeenstemming. Omdat met betrekking tot Nieuw-Guinea de twee derde meerderheid voor een Grondwetsherziening ontbrak, wilde Steenberghe dit onderwerp maar laten rusten (de ijskastformule). Met deze nuchtere vaststelling waren weliswaar niet alle partijen gelukkig, maar de politieke kou was er wel mee uit de lucht. Dit zou ook de uitweg uit de kabinetscrisis worden: aan dit element werd hierna in de formatie steeds vastgehouden. Pas in 1962 zou Nieuw-Guinea aan Indonesië worden overgedragen – wederom onder internationale druk en tot schade en schande van Nederland.<sup>396</sup>

Ook Steenberghe struikelde echter op de partijen en de portefeuillesverdeling: de PvdA volhardde erin het premierschap niet te willen afstaan. De ARP vond de portefeuilles die haar nu werden aangeboden (naast Produktieverhoging nu ook Verkeer en Waterstaat) nog steeds te min, en vond het nieuwe kabinet teveel lijken op het oude, waartegen oppositie was gevoerd.<sup>397</sup> Opland, politiek tekenaar van de *Volkskrant*, wijdde er op 24 februari 1951 deze cartoon aan.

## STEL U GERUST...



....we hebben er nog genoeg!

De plaat illustreert de eigenaardige moeizaamheid van de Nederlandse kabinetsformatie in optima forma: aan het eind van de rij komt Stikker weer, waar de formatie ook mee was begonnen... Opland bleek bovendien over voorspellende gaven te beschikken: na Steenberghe is in de rij Romme afgebeeld, die op 27 februari inderdaad werd benoemd, nu weer als *informateur*, conform de adviezen van de fractievoorzitters. Op 2 maart gingen de vijf fractievoorzitters akkoord met het program, dat op drie A4-tjes paste. Consensus of de ARP al dan niet in de coalitie moest worden opgenomen, was er echter toen nog steeds niet. De KVP wilde dat wel, de PvdA niet, en de ARP liet het afhangen van de haar aangeboden portefeuilles.

Romme besloot eerst het premierschap alsnog bij Drees te laten, zodat die hindernis eindelijk was genomen. De KVP wilde haar zes ministersposten behouden en Romme koerste aan op twee ministersposten voor de ARP: naast Verkeer en Waterstaat nu Oorlog en Marine. In drie rondes was de prijs die zij voor haar regeringsdeelname kon krijgen aldus aardig opgedreven. De ARP vond het echter nog steeds te weinig en vond – vooral – nog steeds dat het nieuwe kabinet teveel op het oude leek. Dat was nu juist precies wat de PvdA wilde, het eerst en het meest met Drees als premier. De ARP haakte daarop definitief af (terwijl zij al akkoord gegaan was gegaan met het programma!), waardoor de andere partijen twee ministersposten meer te verdelen hadden. Een daarvan ging naar de CHU. De andere mocht niet naar de VVD (die zou dan beloond worden voor het veroorzaken van een kabinetscrisis), maar vanwege het moeizaam bereikte evenwicht tussen KVP en PvdA kon deze post ook niet naar een van die partijen. Dat werd opgelost met opnieuw een partijloze minister op Verkeer en Waterstaat.

Een novum in deze formatie was dat in de opdracht aan Stikker voor het eerst werd gesproken van het vertrouwen van ‘het parlement’ in plaats van ‘de Tweede Kamer’. Dat werd vanaf nu de vaste term en was bedoeld om te voorkomen dat de Eerste Kamer zich gepasseerd zou kunnen voelen; de afzonderlijke fracties werden niet geraadpleegd. Drees stelde desgevraagd in de Eerste Kamer dat dat ‘in overeenstemming [was] met de steeds gevolgde praktijk’. Inderdaad bleef het vaste gewoonte dat de Eerste Kamer niet rechtstreeks bij de vorming van een kabinet werd betrokken. Het ‘politiek primaat’, zoals dat heet, lag en ligt bij de rechtstreeks gekozen Tweede Kamer. De voorzitter van de Eerste Kamer behoorde in de naoorlogse periode echter wel weer steeds tot de drie vaste adviseurs van het staatshoofd bij een formatie.<sup>398</sup>

Saillant was tot slot de afronding van deze tussentijdse formatie. Drees zag welbewust af van de opdracht zijn eigen kabinet te formeren. Als reden gaf hij op: loyaliteit aan vicepremier Van Schaik. Het was namelijk duidelijk dat die niet zou terugkeren. Drees realiseerde zich dat de beste manier om de KVP aan zijn kabinet binden was om het door Romme te laten formeren, aansluitend

aan diens informateurschap. En zo werd Romme op 13 maart tot formateur benoemd, waarna de ploeg twee dagen later al kon worden beëdigd. Net als in 1948 werd er dus ook in 1951 een kabinet met een PvdA'er aan het hoofd geformeerd door een KVP'er.<sup>399</sup>

Het resultaat was als volgt:

	Zetels TK	Sociaal- economisch	Buitenland	Binnenland	Ruimtelijk	Sociaal- cultureel
KVP	32	Economi- sche Zaken; Midden- stand, PBO en Producti- viteitsverbe- tering (z.p.)	Overzeese Gebieds- delen <sup>400</sup>	Binnenlandse Zaken; Burgerlijke verdediging en bescherming bevolking (z.p., vicepremier)		Onderwijs, Kunsten en Weten- schappen
PvdA	27	Financiën; Sociale Zaken (vanaf september 1951: en Volksge- zondheid)			Landbouw, Visserij en Voedselvoor- ziening; Wederopbouw en Volkshuis- vesting	
CHU	9		Oorlog en Marine	Justitie		
VVD	8		Buitenland- se Zaken			
Partij- loos					Verkeer en Waterstaat	

Tabel 32 Verdeling van de ministersposten over de partijen, 1951-1952

De balans van de kabinetscrisis van 1951 is als volgt. Drees bleef premier en ook overigens behield de PvdA dezelfde portefeuilles; die partij leverde dus niets in. Dat gold ook voor de VVD: Stikker (om wie de hele crisis was begonnen) bleef op zijn post. De grote winnaar was de CHU, die zomaar Justitie als tweede ministerspost in de schoot geworpen kreeg. De prijs voor de herschikking na de crisis werd betaald door de KVP: voor het inleveren van het sjeike departement Justitie, alsmede haar vicepremier en mede-naamgever van het kabinet (Van Schaik), kreeg de partij slechts twee ministers zonder portefeuille terug, die ook nog eens een nogal onopvallend bestaan zouden leiden in het kabinet. Tot slot was de partijloze minister duidelijk aan het uitsterven: dit kabinet kende er voor het eerst sinds de oorlog nog slechts één. Het volgende kabinet Drees (vanaf 1952) zou de laatste officieel partijloze minister kennen.

### Intermezzo: karakteristieken van de Nederlandse naoorlogse formaties

De formatie van 1951 laat het belang zien van de factor tijd in een kabinetsformatie. Geen enkele partij voelde de noodzaak om haast te maken, zodat de afhandeling van een tussentijdse crisis zomaar twee maanden kon duren. De PvdA zag weliswaar het premierschap van Drees bedreigd, maar door stoïcijns vast te houden aan diens premierschap en ook overigens niets toe te geven, wist die partij te voorkomen dat zij aan invloed inboette. Dat de breker dient te betalen is weliswaar een populaire vuistregel, maar de formatie van 1951 leverde er geen bewijs voor: de KVP was kennelijk bereid de prijs te betalen voor een conflict dat ontstaan was binnen de VVD.

Het belang van de partijpolitieke kleur van de (in)formateur was al in 1951 evident. Dat een (in)formateur zijn werkzaamheden verricht namens het staatshoofd en dus zogenaamd boven de partijen staat, doet er niet aan af dat partijen een (in)formateur uit een andere partij graag zien mislukken – bijvoorbeeld omdat zij in een volgende ronde zelf meer binnen hopen te halen.<sup>401</sup> Drees weigerde in 1948 dan ook niet toevallig het formateurschap, meteen nadat Beel mislukt was: hij besepte heel goed dat de KVP vervolgens hem kon laten mislukken.

In 1951 werd het mislukken van Stikker als informateur verwelkomd, vooral doordat hij zich vrij bleek te voelen wijzigingen in de portefeuillevverdeling voor te stellen die ook andere partijen aangingen, terwijl de crisis was veroorzaakt door een conflict in zijn eigen partij. Vervolgens mislukte het informateurschap van Drees (PvdA) en Van Schaik (KVP), omdat hun partijen geen ministerspost wilden afstaan aan CHU en VVD, en daarna wilde de PvdA het premierschap niet afstaan aan een KVP-formateur. Pas toen KVP-leider Romme zelf het premierschap van Drees herbevestigde, en bovendien zijn partij deed aanvaarden dat de antirevolutionairen (wederom) niet zouden gaan meeregeren, kwam er schot in de formatie.

De ARP dreef intussen wel de prijs voor haar regeringsdeelname succesvol op: bij de volgende formatie (in 1952) zou de partij zowaar een plek in de felbegeerde sociaaleconomische driehoek krijgen. Zo bezien werd een ander populair adagium hier wel bevestigd: dat elke formatie begint waar de vorige is opgehouden.<sup>402</sup>

Ook is inmiddels wel duidelijk dat het ook in Nederland heel gewoon is dat de vier P's in een afwijkende volgorde worden doorlopen. Dat het toch het meest logisch lijkt om *eerst* te bepalen met welke partijen er eigenlijk onderhandeld moet worden over programma en portefeuillevverdeling, betekent niet dat dit een vuistregel is: van de volgorde kan vrijelijk worden afgeweken als dat om een of andere reden beter uitkomt. Zo werd de keus voor de combinatie van par-

tijen in 1951 gemaakt via de portefeuillevverdeling: pas toen de ARP het laatste bod van de haar toebedeelde twee portefeuilles niet aanvaardde, accepteerde de KVP dat de ARP afviel en ging de formatie verder met de vier 'oude' partijen. En in 1946 maakte Beel de partijenkeuze via het programma: dat besprak hij eerst met KVP en PvdA, waarna de andere partijen zich ongelijkwaardig behandeld voelden en afhaakten, precies zoals Beels bedoeling was. Zo voorkwam hij dat er al te bruusk geopereerd moest worden. Die voorkeur van (in)formateurs, om – als het heel even kan – te voorkomen dat er 'gehakt' moet worden om een partij te lozen, is eveneens zeer typerend voor het Nederlandse formatieproces.

In 1948 werd de keuze voor een combinatie van partijen eigenlijk pas gemaakt na programma én portefeuillevverdeling. Beel wilde de coalitie van KVP en PvdA toen vanwege de lopende Grondwetsherziening verbreden met CHU en VVD, maar de PvdA wilde dat juist niet. Toen het die partij niet lukte dat via het programma te verhinderen, werd hiertoe een tweede poging ondernomen via de portefeuillevverdeling (en personen): de VVD'er Stikker mocht niet naar Buitenlandse Zaken. Dat veto werd pas opgeheven door de PvdA het premierschap te gunnen – iets wat een PvdA-(in)formateur niet kon doen –, maar toen een KVP-formateur dit aanbod deed, kon het worden binnengehaald. Stikker werd vervolgens gewoon geaccepteerd.

Dat Drees zowel in 1948 als in 1951 geen formateur was voorafgaand aan zijn premierschap, toont aan dat hij al snel heel goed doorhad hoe het formatiespel gespeeld werd. Dat de aantredend premier zo materieel geen verantwoording kon afleggen voor de formatie, zoals in het staatsrecht wel nodig wordt gevonden om geen gaten te laten vallen in de ministeriële verantwoordelijkheid voor het handelen van het staatshoofd in de formatie, werd beide jaren op de koop toe genomen.

### **De coalitievorming van 1952: de eerste twee P's snel gerealiseerd, maar dan...**

'De samenwerking in de afgelopen parlementaire periode heeft niet voldaan, doch teleurgesteld.' Met die woorden liet VVD-lijsttrekker Oud begin 1951 blijken dat zijn oordeel over de zwakte van het kabinet niet op zichzelf had gestaan. De VVD voerde een polariserende campagne tegen de PvdA: de liberalen wilden zich niet langer lenen voor de omvorming naar een socialistische maatschappij en vonden dat de vakbeweging teveel invloed had kunnen uitoefenen. De PvdA beschouwde op haar beurt echter niet de VVD als de grootste vijand: de sociaaldemocraten zetten zich vooral af tegen behoudende krachten in de KVP. Om een tegenwicht tegen de PvdA te vormen, wilde de KVP een zo breed mogelijke coalitie: met de ARP erbij. Ook een coalitie

zonder de PvdA was mogelijk, al had dat toen zeker nog niet de voorkeur van de KVP. Drees realiseerde zich dat maar al te goed. Toen de oud-premier jaren later eens zijn biografie uitliet na een gesprek zei Drees bij het tuinhokje: 'Daalder, je moet wel begrijpen dat Romme altijd zonder mij kon, maar ik niet zonder Romme'.<sup>403</sup>

De uitslag op 25 juni 1952 was verrassend: de PvdA won drie zetels en kwam op dertig, evenveel als de KVP die twee zetels verloor. De PvdA had echter meer stemmen behaald en werd dus de grootste partij. De ARP verloor één zetel en kwam op twaalf, terwijl de VVD er één won en op negen kwam, en de CHU haar negen zetels behield. Dit waren nog steeds de vijf potentiële coalitiepartijen.

KVP en PvdA adviseerden de benoeming van Drees tot formateur. Twee dagen na de verkiezingen benoemde Juliana hem in die functie, met de opdracht om een meerderheidskabinet te vormen. Op zichzelf stevende Drees meteen af op de coalitie die er ook zou komen: een van PvdA, KVP, ARP en CHU. Hij zette zich aan het schrijven van een programma, waarbij het lastigste punt de kwestie Nieuw-Guinea vormde. Het standpunt van de PvdA, dat daarover gepraat kon worden met Indonesië, stond diametraal tegenover dat van KVP, ARP en CHU. Om te slagen kon Drees weinig anders doen dan volledige vrijheid van kabinet én fracties op dit punt af te spreken; de facto stond de kwestie daarmee weer vier jaar in de ijskast. De coalitie was het al op 8 juli eens over een vijf pagina's tellend programma; dat bleef overigens geheim, zoals in die tijd de gewoonte was. Desondanks werden er toch weer vier formateurs en één informateur 'versleten' voordat op 2 september, 69 (!) dagen na de verkiezingen, het nieuwe kabinet beëdigd kon worden. Waarom was het zo ingewikkeld, terwijl de partijen al meteen vastlagen en het programma ook al snel?

Het makkelijkste antwoord is: als het niet aan de partijen en het programma lag, dan lag het dus kennelijk aan de onmogelijkheid om snel een aanvaardbare combinatie van portefeuilles en personen te verkrijgen. Een partij kan het leven van een informateur die afkomstig is uit een andere partij het leven bijzonder zuur maken. Drees wilde graag meteen samen met Beel tot formateur benoemd worden, en dat was niet voor niets: toen Beel dat weigerde stelde de KVP (in Drees' ogen: te) hoge eisen en vond dat de PvdA concessies moest doen, omdat de KVP dat in 1948 (en in 1951) had gedaan. Nu de PvdA de verkiezingen gewonnen had, claimde die partij echter dezelfde vijf ministersposten als in het vorige kabinet. Verder kwam het loven en bieden om de ARP weer op gang: Drees bood de partij Justitie alsmede Verkeer en Waterstaat aan, maar de ARP wilde een post in de belangrijkste hoek, de sociaaleconomische. Daar bezette de PvdA echter al sinds de eerste naoorlogse verkiezingen de posten Financiën en



Sociale Zaken, en de KVP Economische Zaken. De benodigde schuifoperatie om de ARP daarbij een plek te geven bleek te lastig te zijn, ook omdat de KVP in Drees' laatste voorstel één ministerspost moest inleveren. De KVP vond dat de PvdA te weinig bewoog.

Personenkwesties en het belang van continuïteit speelden hier doorheen: dat Landbouw naar de PvdA zou gaan stond niet ter discussie omdat Mansholt daar zou aanblijven. Over de bemensing van Financiën ontstond echter juist een conflict omdat Liefstinck niet meer beschikbaar was, en na Stikkers vertrek van Buitenlandse Zaken claimde de KVP die post, maar Drees weigerde dat pertinent te honoreren omdat de andere ministers van Buitenlandse Zaken van het toenmalige 'Europa van de zes' ook al katholiek waren.

Hoezeer het zwartepieten tussen PvdA en KVP de formatie beheerste, bleek wel toen Drees op 22 juli zijn opdracht teruggaf: na hem weigerde Romme de formatieopdracht om een meerderheidskabinet samen te stellen, waarna Drees de ruimst mogelijke opdracht (het vormen van een kabinet) weigerde, en Beel als formateur diezelfde ruime opdracht kreeg. Hij bracht de formatie een stapje verder door de ARP de post van Economische Zaken toe te delen. De KVP wilde daarvoor in de plaats dan wel een zware compensatie ontvangen: het minister-presidentschap en een nieuw ministerie van Volksgezondheid (af te splitsen van Sociale Zaken) en Maatschappelijk Werk. Beide eisen waren voor de PvdA echter onaanvaardbaar, waarna ook Beel op 4 augustus zijn opdracht teruggaf.

In het eindvoorstel van de volgende formateur, PvdA-fractievoorzitter Leendert Donker, die ook dezelfde ruime opdracht kreeg, was Drees weer premier. De PvdA ging akkoord maar nu de KVP weer niet: die partij was enigszins tevreden gesteld met zes ministersposten, terwijl de PvdA er vijf had, maar nu ging de bezetting van Buitenlandse Zaken weer spelen: de KVP'er Joseph Luns, een protégé van Romme, was voor de formateur niet aanvaardbaar.<sup>404</sup>

De impasse werd doorbroken met opnieuw een novum in de naoorlogse formatiegeschiedenis: dat van de geheime informateur. Juliana vroeg CHU-minister Kees Staf om haar 'in te lichten over de mogelijkheden' die er nu nog waren. Staf was op zichzelf een man met gezag, en dat hij minister zou blijven stond niet ter discussie. Hij wilde eigenlijk geen informateur zijn, maar alleen de weg bereiden voor Drees als formateur. Daarom werden zijn werkzaamheden aanvankelijk niet bekendgemaakt. Pas vier dagen na zijn benoeming ging het gebruikelijke communiqué van het Kabinet der Koningin de deur uit. Omdat de term 'informateur' (of een vervoeging ervan) daar niet in vermeld stond (wel 'in te lichten over'), is niet eens met zekerheid vast te stellen of hij formeel als informateur beschouwd mag worden; alleen door een dergelijk communiqué



wordt de benoeming van een (in)formateur namelijk bekendgemaakt. Gemakshalve wordt hij in de literatuur over deze formatie echter wel als informateur beschouwd. Wat daar ook van zij: ook Staf liep vast, vooral omdat in zijn plaatje de KVP toch weer vijf ministersposten zou krijgen.<sup>405</sup>

Op initiatief van Juliana werden op 26 augustus de resterende knopen doorgehakt. Een onderhoud op Soestdijk met Staf, Beel en Drees bleek de goede setting voor de hoognodige confrontatie. Juliana informeerde bij Drees waarom er niet 'een splintertje' van Sociale Zaken afkon, zodat er als zesde post voor de KVP toch een ministerie van Maatschappelijk Werk kon komen. Drees legde uit dat dit belangrijker was dan Juliana dacht: hij wilde de zorg voor werklozen, ook buiten de werkloosheidsverzekeringen, per se bij Sociale Zaken houden ('Daar hebben we niet voor gestreden'). Als dat niet kon, dan ging de PvdA liever in de oppositie. Daar schrok Beel van, maar hij vond ook dat er op Prinsjesdag (16 september) een kabinet moest zijn: het mocht Juliana niet worden aangedaan dat 'de politieke onmacht der partijgroeperingen openlijk (...) demonstreren'. Een complicatie hierbij was nog dat de troonrede dat jaar tevens gold als de regeringsverklaring.

Zulke vormen van druk werkten – eindelijk. Beels aanbod om zelf naar Maatschappelijk Werk te gaan, trok Drees over de streep: hij ging akkoord. Deze duidelijkheid over de zesde ministerspost voor de KVP was de doorbraak die deze formatie nodig had. Op 29 augustus werd Drees benoemd tot formateur. Toen kon de formatie niet meer misgaan: op 2 september volgde de beëdiging, 69 dagen na de verkiezingen.

Het kabinet kwam er echter onder een weinig gelukkig gesternte. Zo bleek Beel na zijn beëdiging bij nader inzien toch Binnenlandse Zaken boven Maatschappelijk Werk te verkiezen en vertrok hij daarnaartoe. Beel stelde Drees hiermee diep teleur. Ook de positionering van Luns zette kwaad bloed: Rome eiste dat deze gelijkwaardig zou zijn aan die van de partijloze minister van Buitenlandse Zaken. Zowel Staf als Beel waren daarover verbolgen, al trokken zij formeel aan het langste eind: er kon nu eenmaal maar één echte minister van Buitenlandse Zaken zijn en dat was (in dit kabinet) niet Luns. Dat Luns het zich al snel aanleerde om, op de vraag waarom zo'n klein land twee ministers van Buitenlandse Zaken nodig had, te antwoorden 'juist omdat ons land zo klein is, is het buitenland zo groot', droeg sterk bij aan zijn populariteit bij het (katholieke) volksdeel. Mede daardoor kon hij tot 1971 minister blijven.<sup>406</sup>

Het 'plaatje' zag er als volgt uit:

	Zetels TK	Sociaal- economisch	Buitenland	Binnenland	Ruimtelijk	Sociaal- cultureel
PvdA	30	Financiën; Sociale Za- ken en Volks- gezondheid		Justitie	Landbouw, Visserij en Voedselvoor- ziening	
KVP	30	Publiek- rechtelijke Bedrijfs- organisatie (PBO)(z.p.)	Buitenland- se Zaken (z.p.)	Binnen- landse Zaken (vice- premier)	Weder- opbouw en Volkshuis- vesting	Onderwijs, Kunsten en Wetenschap- pen; Maat- schappelijk Werk
ARP	12	Economische Zaken			Verkeer en Waterstaat	
CHU	9		Oorlog en Marine; Overzeese Rijksdelen			
Partij- loos			Buitenland- se Zaken			

Tabel 33 Verdeling van de ministersposten over de partijen, 1952-1956

Wat opvalt is dat de KVP haar ministers meer dan de PvdA had gespreid over de vijf hoeken: in de buitenlandhoek en de sociaal-culturele hoek was de grootste partij geheel afwezig. De KVP was op een wat gekunstelde wijze toch in de sociaaleconomische hoek vertegenwoordigd geraakt: met een ministerschap zonder portefeuille voor de Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisatie (PBO) – door de KVP voorgestane corporatistische verenigingen met verplicht lidmaatschap voor ondernemers in bepaalde sectoren (de zogeheten ‘schappen’). Daarnaast vallen natuurlijk de twee ministers van Buitenlandse Zaken op als moeizaam compromis bij de verdeling van de portefeuilles over de partijen. Verder werd er in personele zin relatief veel vernieuwd met de komst van dit kabinet. De enige ‘oude’ ministers waren Drees zelf, Beel (op Binnenlandse Zaken), Mansholt (op Landbouw) en Staf (op Oorlog en Marine). Vermeldenswaard is tot slot dat twee latere minister-presidenten in dit kabinet hun intrede deden: Jo Cals (op Onderwijs) en Jelle Zijlstra (op Economische Zaken).

### Intermezzo: de binding van fracties aan het coalitieakkoord

Het voorspelde weinig goeds voor het nieuwe kabinet dat Romme al kort na de beëdiging liet weten dat het programma, zoals de fracties dat op 8 juli 1952 waren overeengekomen, voor de KVP-fractie helemaal niet gold. Om dat te begrijpen moet eerst gezien worden hoe de fracties nu precies betrokken werden bij programmatische afspraken. In de loop van de tijd zijn daar nogal wat ontwikkelingen in geweest, maar over de tot nu toe besproken periode zijn alvast wel enige lijnen te trekken.

Rommes bekendste uitspraak over de formatiepraktijk is weliswaar van vier jaar later, na de totstandkoming van een nieuw kabinet onder Drees' aanvoering in 1956, maar in 1952 speelde dit ook al: 'Wanneer het parlement zijn taak van hoeder van de volksovertuiging wil waar maken, kan het naar mijn mening daarom niet in lijdelijkheid afwachten hoe het program en de samenstelling van het kabinet zullen zijn', zei Romme toen in de Kamer. Die invloed 'wordt niet uitgeoefend tijdens de parlementaire rit. Hij wordt uitgeoefend voordat de rit aanvangt. Laat men deze invloed voorbijgaan (...), dan is dit (...) "verzuim" later niet in te halen', aldus Romme. Hoe kon hij dan tegelijk beweren dat hij niet gebonden was aan die afspraken? Daar had hij toch juist zelf voor gestreden?<sup>407</sup>

Dat coalitiefracties in de formatie maximaal hun invloed proberen uit te oefenen, was ook steeds de beleving van Drees. In zijn boek *De vorming van het regeringsbeleid* uit 1965 wijdde hij – inmiddels als oud-premier – een paragraaf aan de kabinetsformatie. Die begint met de omineuze zin: 'De kabinetsformaties geven in ons land veelal geen verkwikkelijk beeld van ons politieke leven.' Hij noemde de formatie 'een heel zwakke plek in de Nederlandse politiek' en daar was weinig op aan te merken. Hij meende dat de kiezer wel stemde, maar niet koos: pas na de verkiezingen kwamen immers de besprekingen over de vorming van een meerderheidscoalitie op gang. Overleg van de (in)formateur met de coalitiefracties was eenvoudig nodig om 'de steun van de meerderheid der Kamers' te vinden. Na de verkiezingen willen partijen nu eenmaal een zo groot mogelijk deel van hun denkbeelden proberen te verwerkelijken en zo goed mogelijk uit de bus komen bij de portefeuillevverdeling.

Drees was zelf nooit voorstander geweest van uitvoerige programma's die met de fracties besproken werden. In plaats van een programma sprak hij altijd liever van 'richtlijnen' voor het beleid. De aan te zoeken ministers werden anders volgens hem te zeer beperkt in hun politieke ruimte. 'Van de zijde van bepaalde fracties kwam echter meestal sterke aandrang vooraf een zo uitvoerig mogelijk program te formuleren', schreef Drees; dat maakte het overleg ook altijd zo moeilijk.<sup>408</sup>

De vraag wat nu precies het karakter van de binding is tussen coalitiefracties en kabinet veroorzaakt gemakkelijk verwarring. Op dit punt in het verhaal zouden zelfs al drie verschillende manieren van formeren besproken kunnen zijn,

zoals Bovend'Eert die in zijn proefschrift 'Regeerakkoorden en regeringsprogramma's' beschrijft, te weten parlementair, extraparlamentair en gemengd.<sup>409</sup>

De eerste methode houdt in dat (in)formateur en (voorzitters van) fracties onderhandelen en tot een regeerakkoord komen (in dit boek steeds 'coalitieakkoord' genoemd), wat vervolgens de basis vormt van een regeringsprogramma. Dat omvat de plannen van het kabinet en hoeft geen apart document te zijn, maar kan ook de regeringsverklaring of de troonrede zijn. Bovend'Eert noemt de formatie van Beel in 1946 als een voorbeeld van de parlementaire formatiemethode.

Bij de extraparlamentaire methode ontbreken zulke onderhandelingen (bijna) geheel: de (in)formateur overlegt niet met de fracties maar met de kandidaat-ministers. Deze methode duikt in de formatieliteratuur vooral op als de nood hoog is en er geen normaal parlementair meerderheidskabinet mogelijk lijkt te zijn: de gedachte is dat er dan maar een kabinet moet komen zonder parlementaire binding, dat het risico van een confrontatie met de Kamer maar moet nemen en moet hopen dat het zal overleven in de Kamer. Hier is al eerder betoogd dat dat bijna altijd geplaatst moet worden in de rubriek afleidingsmanoeuvres en rookgordijnen. Het betreft ook altijd slechts een tussenfase in de formatie op de (lange) weg naar een meerderheidscoalitie. De formatiepoging van Steenberghe in 1951 komt tot dusverre het dichtste bij deze extraparlamentaire methode.

De gemengde vorm houdt dan in dat (in)formateurs met de fractievoorzitters overleggen over hoofdpunten van het regeringsprogramma van het kabinet, en dus *niet* over een regeerakkoord tussen de fracties. Volgens Bovend'Eert werd deze gemengde methode gehanteerd voor de kabinetten-Drees, al zegt hij erbij dat die weinig bevredigend functioneerde omdat 'bepaalde fracties zich bij de uitvoering van het regeringsbeleid alle vrijheid voorbehielden, terwijl andere fracties zich bij gelegenheid beriepen op de afspraken van het program-overleg tijdens de formatie'.<sup>410</sup>

De (mate van) *betrokkenheid* van de fracties is echter iets heel anders dan de (mate van) *binding* van de fracties. De manier waarop en de mate waarin de fracties in 1946 en in 1948 werden gebonden aan een programma kunnen met elkaar worden vergeleken door naar de teksten van de coalitieakkoorden in deze twee jaren te kijken. Besproken is reeds dat Beel in 1948 zijn eigen proeve uit 1946 herzag; Drees wist daar alleen wat KVP-stokpaardjes uit te halen. In beide jaren heette dit stuk een regeerprogramma. De preambule van beide stukken is zelfs gelijkkluidend:

Het door het Kabinet te voeren beleid zal zijn gefundeerd op de overtuiging, dat het *bonum commune*, doelwit van het Staatsgezag, slechts op juiste en doeltreffende wijze zal kunnen worden behartigd, indien het complex van vraagstukken, welke om oplossing vragen en in de verdere toekomst nog zullen rijzen, gezien wordt tegen een geestelijke achter-

grond, d.w.z. dat bij de oplossing daarvan uitgegaan moet worden van de zedelijke beginselen, welke aan onze beschaving ten grondslag liggen en zonder welke geen goed geordend gemeenschapsleven mogelijk is; van de erkenning, dat het Christendom voor zeer grote groepen in ons volk de bron is, waaruit zij hun geestelijke krachten putten en welks zedelijke normen door vele aanhangers van andere dan Christelijke overtuiging eveneens worden aanvaard.<sup>411</sup>

De teksten zijn ook van een vergelijkbare lengte (tien pagina's in 1946, acht in 1948). Niet goed valt in te zien waarom – als Bovend'Eert wordt gevolgd – het eerste stuk wel een coalitieakkoord zou zijn en het tweede niet. Een verschil wordt wel merkbaar met de teksten van 1951 en 1952. Drees hield zich toen meer bezig met de opstelling van de teksten dan in 1948. Inderdaad probeerde hij steeds het overleg met de fracties te beperken tot richtlijnen, terwijl de fracties gedetailleerdere teksten wilden. In 1951 telde het 'ontwerp-program' slechts drie pagina's en had het duidelijk een minder gedetailleerd karakter dan de stukken uit 1946 en 1948. In 1952 namen de 'richtlijnen' vijf pagina's in beslag (in Drees' laatste formatie in 1956 zouden het er zes worden). In de definitieve versie van het akkoord van 1952 is echter ook aangegeven wat er in deze laatste versie op aandrang van de vier fractievoorzitters veranderd is. Zij zijn daarbij dus nauw betrokken geweest, al blijft het goed mogelijk dat de fractievoorzitters meer invloed hadden willen uitoefenen. Vis stelt dat Drees zijn pretentie dat 'slechts de allervoornaamste hoofdzaken in een afspraak dienden te worden geregeld' al niet meer kon waarmaken, en dat de formatiebesprekingen nadien alleen maar moeilijker werden, omdat de verkiezingsprogramma's uitgebreider werden. Bezien over de gehele naoorlogse periode tot dan toe (1987) spreekt Vis van akkoorden die 'geen afspraken zijn tussen ministers, maar tussen fracties (...) via het kabinet [met] elkaar'.<sup>412</sup>

Dat Beel de neiging had de fracties bij het overleg te betrekken en Drees juist om dit te beperken tot het geven van richtlijnen, rechtvaardigt dus niet om – in het geval van 1946 – van een regeerakkoord te spreken, dus van een akkoord tussen coalitiefracties dat voor een kabinet de grondslag vormt voor haar werk, en voor de periode vanaf 1948 niet meer. Ook in de serie publicaties van het Centrum voor Parlementaire Geschiedenis over de naoorlogse parlementaire geschiedenis worden deze coalitieakkoorden behandeld: exemplaren van deze akkoorden zijn voor elke formatie aangetroffen in archieven van de hoofdrolspelers. De binding tussen coalitiefracties en kabinet kwam steeds tevens tot stand in de personele invulling van het kabinet – wat volgens Romme achteraf dus geen binding zou hebben opgeleverd. In 1952 vetode hij bijvoorbeeld de PvdA-kandidaat voor Financiën, om daarna in de Kamer doodleuk te zeggen dat die zich niet met de personele invulling van het kabinet moest bemoeien.<sup>413</sup>

De essentie van het overleg in een formatie over een coalitieakkoord is dat (in)formateurs onderhandelen met de fractievoorzitters tot er een tekst ligt waarin de politieke uitgangspunten zijn samengevat; hoe het kabinet die wil vormgeven, kan verkondigd worden in de regeringsverklaring of (zoals in 1952) in de troonrede. Een minder gedetailleerd akkoord, waarbij de coalitiefracties in mindere mate betrokken zijn geweest, betekent op zichzelf echter allerminst dat dat akkoord de coalitiefracties ook minder zou binden. Wel maakt een minder gedetailleerd akkoord de kans groter dat ministers meer ruimte hebben voor de uitwerking, zoals Drees' bedoeling ook steeds was.

Dat het karakter van de binding die de coalitiefracties aangaan niet juridisch van aard is, maar dat het slechts een politieke fatsoensafsprak betreft, wordt inmiddels amper nog bestreden. Bovend'Eert en Kummeling betogen dat, en Van Baalen en Van Kessel vallen hen daarin bij.<sup>414</sup>

Dat Romme na de formatie in 1952 ontkende dat de KVP-fractie op enigerlei wijze ergens aan gebonden was, was niet nieuw: in 1948 ontkende hij na de formatie zelfs dat de KVP een regeringspartij was. Romme had een belang bij dergelijke rookgordijnen. Dat kwam omdat KVP en de PvdA steeds ongeveer even groot waren, waarbij alle andere partijen veel kleiner waren. Dat de KVP naast de PvdA zo veel mogelijk andere partijen in de coalitie wilde, was dan ook niet toevallig. In 1952 bijvoorbeeld spraken de top van de PvdA en de aan haar gelieerde vakcentrale, het NVV, al ruim voor de verkiezingen de toekomstplannen van de regering door. Drees moest die punten vervolgens als formateur zien binnen te halen om te voorkomen dat ze in het parlement zouden stranden op de christendemocratische meerderheid die KVP, ARP en CHU nu eenmaal hadden. Door ten aanzien van de voor de PvdA belangrijke punten te doen alsof zij helemaal niet aan afspraken gebonden was, hoopte de KVP gezichtsverlies te voorkomen. Dat het programma geheim was, maakte een dergelijke prestigestrijd tussen KVP en PvdA ook mogelijk. Geen enkele partij houdt er immers van om toe te geven niet goed te hebben onderhandeld.<sup>415</sup>

Tot slot mag niet onvermeld blijven dat Bovend'Eert en Kummeling in hun standaardwerk *Het Nederlandse parlement*, in de paragraaf over soorten kabinetten, vermelden dat 'de stelling gerechtvaardigd [is] dat eigenlijk alle kabinetten parlementaire kabinetten zijn sinds de vestiging van het parlementaire stelsel', zoals dat in de negentiende eeuw vorm kreeg. Een situatie van zuiver dualisme, in de zin dat Tweede Kamer en regering geheel onafhankelijk tegenover elkaar stonden aan het begin van een kabinetsperiode, heeft zich in de naoorlogse periode nooit voorgedaan. Een kabinetsformatie is dan ook per definitie een monistische onderneming, aangezien het doel is om coalitiefracties en een kabinet aan elkaar te binden. Dat begreep Romme ook heel goed, zoals uit het voorgaande citaat blijkt. Hij had er alleen niet altijd een belang bij om daar openheid over te betrachten.<sup>416</sup>

### De coalitievorming van 1956: een laatste keer Drees

Het kabinet-Drees III zat de rit uit tot de reguliere Kamerverkiezingen van 13 juni 1956. Dat was echter allerminst vanzelfsprekend. Net als in de periode 1948-1952 (de kabinetscrisis over Nieuw-Guinea) deed zich in 1955 een tussentijdse kabinetscrisis voor die zeventien dagen duurde; anders dan in 1951 leverde deze geen nieuw kabinet op. Het onderwerp was een complex wetsvoorstel tot huurverhoging dat, mede door een tegenstem van de PvdA, werd verworpen. Dat de 'huurkwestie' in het coalitieakkoord stond, had een crisis niet kunnen voorkomen.

Al in 1954 stonden de verhoudingen tussen de twee grootste partijen onder druk door het zogeheten 'Bisschoppelijk Mandement 1954'. In het verzuilde Nederland werd katholieken daarin verboden socialistische kranten te lezen, lid te zijn van de vakbond NVV of regelmatig naar de VARA te luisteren; lid zijn van de PvdA werd 'onverantwoord' gevonden. In mei 1955 volgde een felle anti-PvdA-actie van de KVP. De latere PvdA-voorzitter Sjeng Tans had het over 'de meest schunnige pamfletten' die in Limburg werden uitgedeeld: 'Eén kan ik er zo uittekenen. Het was een pamflet met een plaatje met allemaal kerken erop die in brand stonden. Het onderschrift luidde: "Stem dus geen Partij van de Arbeid"'. De campagne voor 1956 begon kortom al vroeg.<sup>417</sup>

In 1956 werd de Tweede Kamer, na een Grondwetsherziening, uitgebreid van 100 naar 150 zetels, en de Eerste van 50 naar 75. De twee grote partijen wonnen op verkiezingsdag, 13 juni, allebei. In de nieuwe getalsmatige verhoudingen kreeg de PvdA 50 zetels en de KVP 49. De VVD bleef gelijk met 13 zetels. ARP en CHU verloren licht en kwamen op resp. 15 en 13 zetels.

De 'rituelen' van deze formatie waren vergelijkbaar met die in 1952: KVP en PvdA maakten elkaar via de informateur het leven zo zuur mogelijk, tactische manoeuvres waren niet van de lucht en ook nu weer deden zich een aantal noviteiten voor. Wat het eerste betreft: Drees werd meteen formateur (conform de adviezen van de vijf potentiële coalitiepartijen), maar hij struikelde na bijna zes weken, onder meer omdat Romme een gedetailleerder programma wilde dan Drees had opgesteld. De KVP-leider probeerde daarna niet eens meer om zelf wel te slagen en hield het al na een week voor gezien. In de categorie 'tactische manoeuvres' werd ook in 1956 weer plechtig verkondigd dat de nood zo hoog was dat er maar een extraparlamenteair kabinet moest komen of dat het ontslag van het demissionaire kabinet geweigerd moest worden: allemaal geen serieuze alternatieven voor een parlementair meerderheidskabinet. Ook deze keer bleken dit hooguit korte tussenfasen te zijn. Ook de formatie van 1956 kende weer een aantal primeurs in de formatieprocedure: een officieuze informateur (die al werkzaamheden verrichtte nog voor hij een opdracht had aanvaard) en een schaduwformateur (die op eigen gezag ging formeren en zo het werk van de officiële informateur doorkruiste). Naast het lengtorecord tot dan toe (122 dagen)



werd het record van het aantal (in)formatierondes gebroken (zeven). Waarom duurde het zo lang en was het zo moeilijk?<sup>418</sup>

Dat er een verband zou zijn tussen de lange duur van de formatie, de terugkeer van toch weer Drees als premier en de Greet Hofmans-affaire die zich precies tijdens de formatie afspeelde, moet als een mythe worden beschouwd. De affaire – die een symptoom was van een huwelijks crisis tussen Juliana en Bernhard – ontleende haar naam aan de invloed die deze omstrede gebedsgenezers op Juliana had en kwam vlak voor de verkiezingen aan het licht door een artikel in *Der Spiegel*. De invloed van deze affaire op de formatie was waarschijnlijk gering. In het deel *Drees en Soestdijk* van zijn Drees-biografie maakte Daalder melding van een telefoongesprek van de premier met Juliana op 31 augustus 1956. Zij liet hem daarin weten dat ze niet bereid was om de troonrede uit te spreken (op 18 september), maar kwam daar later kennelijk op terug want ook dat jaar sprak ze die gewoon weer uit. De context van het telefoongesprek met Drees was dat zij bijzonder ontevreden was over (zeer omfloerste) mededelingen aan de pers op 24 augustus van de Commissie van Drie, die onder voorzitterschap stond van Beel. Deze Commissie had de kwestie onderzocht en op die dag haar rapport voltooid; het zou geheim blijven tot 2008. Kennelijk weigerde Juliana gevolg te geven aan de aanbevelingen van de Commissie. Ze wilde daarover een radiotoespraak houden, maar dat kon Drees haar uit het hoofd praten. Aan de toenmalige informateur De Gaay Fortman liet het staatshoofd weten dat ze ‘een beetje genoeg begint te krijgen van Drees’.<sup>419</sup>

Dat bleek op geen enkele manier uit Juliana's handelen in de formatie. Wel kon haar optreden in een aantal fasen als eigenzinnig worden beschouwd; naarmate de adviezen verdeelder waren, had zij ook meer ruimte om richting aan de formatie te geven. Nadat eerst de pogingen van Drees en daarna Romme gestrand waren, adviseerden PvdA, KVP en VVD een informateur vanuit de ARP of CHU, maar Juliana had andere namen in gedachten. Toetsing daarvan bij de fractievoorzitters van de KVP en PvdA bleek steun op te leveren voor oud-PvdA-minister Lief tinck, die op 7 augustus werd benoemd tot informateur. Hij was inmiddels werkzaam bij de Wereldbank en het IMF, maar was op dat moment net op vakantie in Nederland. Toen ook hij vastliep en zijn opdracht wilde teruggeven, vroegen de PvdA, KVP en VVD in een nieuwe consultatie wederom om een informateur vanuit de ARP of CHU, maar op 17 augustus verlengde Juliana eerst nog Lief tincks informateurschap. Toen ook dat op 22 augustus afliep, volgde pas de benoeming van Wilhelm de Gaay Fortman (ARP). Nadat ook hij niet slaagde, volgde Juliana de nu weer unanieme adviezen en werd op 21 september PvdA-fractievoorzitter Burger tot informateur benoemd. Daarmee was Drees' terugkomst verzekerd. Juliana had in de formatie bezwaar geuit tegen een rechts kabinet, met als reden ‘de eisen van de tijd’.<sup>420</sup>

Elk van de vier P's lag bij het begin van de formatie geheel en al open, waardoor deze al bij voorbaat moeizaam beloofde te worden. Er waren meer parallellen met de formatie van 1952: de PvdA had de verkiezingen gewonnen, was de grootste partij en zag geen reden om een van de vijf portefeuilles in te leveren die de partij in de periode ervoor had gehad. De KVP op haar beurt vond wederom dat de PvdA nu maar eens moest inleveren: dat had de KVP in 1948 gedaan door het premierschap af te staan, en in 1951 nogmaals; de PvdA had dat in 1951 en 1952 echter hardnekkig geweigerd en zou dat wederom doen in 1956.<sup>421</sup>

Er waren meerdere combinaties van partijen mogelijk in diverse fasen van de formatie. Een complicatie in vergelijking met 1952 was dat de VVD weer volop meedeed. De gedachte aan een kabinet zonder de PvdA was voor de KVP op zichzelf niet nieuw. Uiteindelijk durfde deze partij het echter niet aan om, zoals dat heette, een 'anti-socialistisch blok' te vormen. Opvallend was dat ook de VVD daar niets in zag. Oud wilde maar wat graag de positie van de drie kleine coalitiepartijen versterken, maar dan had het zijn voorkeur om de KVP de oppositie in te sturen. De ARP en CHU wilden alleen pertinent niet dat de christelijke partijen zo aan invloed zouden verliezen. In zoverre was er sprake van onderlinge christendemocratische solidariteit. Romme hield serieus rekening met een oppositierol voor de KVP als zijn partij zich onvoldoende zou herkennen in het programma en er voor zijn partij geen plaats zou zijn in de sociaaleconomische hoek: de PvdA zat nog steeds op Financiën en Sociale Zaken, en de ARP had zich met Zijlstra zo stevig op Economische Zaken genesteld dat zijn terugkeer op die post niet ter discussie stond.<sup>422</sup>

De besprekingen begonnen met alle vijf partijen aan tafel. Dat zaten zij nog steeds toen Burger op 21 september (drie maanden na de verkiezingen!) tot informateur werd benoemd. Vlak daarvoor had hij, in een tête-à-tête met Romme, de laatste programmatische plooien gladgestreken (daar was dus weer gewoon over overlegd, waaruit al blijkt dat het geen extraparlementair kabinet was), en was er overeenstemming met de vijf partijen bereikt over het programma. De tekst die Drees had opgesteld, was flink verbouwd om tegemoet te komen aan aanvullende eisen van KVP en PvdA. Het stuk omvatte zes pagina's, wat ook weer niet zo heel veel meer was dan wat Drees gewild en opgesteld had. Opvallend was een punt dat er *niet* in stond: de ARP had aangegeven uit het kabinet te zullen stappen als de Loterijwet verruimd zou worden. De minister van Justitie vernam pas na een half jaar van deze side-letter.<sup>423</sup>

Daarop bleek de zetelverdeling weer het grote struikelblok te zijn. Burger bracht hier de hoogste kunst van het informateurschap in de praktijk: een partij laten afvallen, maar daarbij de indruk wekken dat het haar eigen keus was. Bosmans en Van Kessel gebruiken daarvoor de mooie uitdrukking 'een partij uit de boot laten vallen'. Op 8 oktober 1956 deed Burger daartoe op één dag maar liefst

drie pogingen. Eerst probeerde hij de ARP te lozen. Die partij eiste (naast Zijlstra) een tweede ministerspost. Burger wilde de ARP het departement Overzeese Rijksdelen in de maag splitsen, terwijl die partij dat departement juist wilde opheffen. Burger probeerde Romme mee te krijgen in het laten afvallen van de ARP, maar daar wilde de KVP-leider niets van weten.

Vervolgens probeerde Burger bij CHU-minister Staf te bereiken dat hij de deelname aan het kabinet van KVP én ARP zou loslaten: dan zou een coalitie van 76 van de 150 zetels ontstaan – met een maximale machtspositie voor de PvdA. Staf was daar echter niet voor te porren. Burgers derde poging die dag verliep telefonisch: hij belde (waarnemend) VVD-fractievoorzitter Henk Korthals en deelde hem mee dat hij een beslissing wilde over deelname van de liberalen aan het kabinet. De VVD zou in het plaatje één ministerspost krijgen: Justitie. Die post kwam van de PvdA, die daarvoor Verkeer en Waterstaat terug had gekregen, dat de ARP moest afstaan. Na twee keer om meer tijd en meer inlichtingen te hebben gevraagd, liet de VVD zich aldus toch het mes op de keel zetten door de informateur en haakte af. Daarmee was niet alleen de oude coalitie terug, maar viel de portefeuillevverdeling bovendien snel te regelen doordat de ARP Verkeer en Waterstaat kon behouden, net zoals Justitie bij de PvdA kon blijven.<sup>424</sup>

Het plaatje kwam er als volgt uit te zien:

	Zetels TK	Sociaal- economisch	Buitenland	Binnenland	Ruimtelijk	Sociaal- cultureel
PvdA	50	Financiën; Sociale Zaken en Volksgezond- heid		Justitie	Landbouw, Visserij en Voedsel- voorziening	
KVP	49		Buiten- landse Zaken	Binnenland- se Zaken (inclusief PBO en Be- zitsvorming) (vicepremier)	Volkshuis- vesting en Bouwnijver- heid	Onderwijs, Kunsten en Weten- schappen; Maatschap- pelijk Werk
ARP	15	Economische Zaken			Verkeer en Waterstaat	
CHU	13		Oorlog en Marine; Overzeese Rijksde- len <sup>425</sup>			

Tabel 34 Verdeling van de ministersposten over de partijen, 1956-1958

Aan deze verdeling valt vooral de overeenkomst op met de verdeling in de periode ervoor. De KVP was in de machtsstrijd wel haar zesde minister kwijtgeraakt, nog wel in de zo felbegeerde sociaaleconomische hoek. De pleister op de wonde was een staatssecretaris op Binnenlandse Zaken voor de economische delen van die post. Op Maatschappelijk Werk kwam Marga Klompé, de eerste vrouwelijke minister.

Dat het premierschap bij Drees bleef, was niet vanzelfsprekend. Dat informateur Lief tinck (PvdA) een andere PvdA'er als premier voorstelde, was voor die partij weliswaar onaangenaam, maar onbespreekbaar was het niet. Toen informateur De Gaay Fortman (ARP) echter weer een andere PvdA'er als opvolger van Drees voorstelde, solidariseerde de PvdA rond de demissionair premier. Op 5 september stelde de partijraad vast dat 'de figuur van pg. [partijgenoot] Drees essentieel is voor de partij'. De PvdA en Nederland hielden kennelijk nog voldoende van Drees.<sup>426</sup>

### Intermezzo: de PvdA stap voor stap weg van de macht

De Amsterdamse politicoloog Hans Daudt verkreeg in het vakgebied bekendheid met zijn 'uiterste noodzaak-doctrine'. Die houdt heel kort gezegd in dat partijen die hij 'niet-links' noemde (van de vijf hier besproken partijen zijn dat er vier: de KVP, ARP, CHU en VVD) niet negatief tegenover de bestaande samenleving staan en daarom alleen bij uiterste noodzaak zouden willen samenwerken met 'links' (de PvdA), die de bestaande samenleving immers in beginsel onrechtvaardig vindt. Voor de periode 1946-1958 was die uiterste noodzaak volgens Daudt economisch van drievoudig belang: vanwege de wederopbouw, de omstreken Indonesië-politiek en om extreem links te isoleren van gematigd links en de bonafide vakbonden. De niet-linkse Kamermeerderheid zou de regeringsdeelname van de PvdA nog hebben gedoogd tot december 1958: toen kwam het laatste kabinet-Drees ten val. Dat klinkt echter al te zeer als een onafwendbaar noodlot en doet evenmin recht aan de elkaar snel opvolgende gebeurtenissen in december 1958.<sup>427</sup>

Anneke Visser gaf haar proefschrift over de rooms-rode samenwerking zelfs de titel *Alleen bij uiterste noodzaak?*. Ze maakt daarin aannemelijk, zoals ook hier is betoogd, dat KVP-voorman Romme veeleer vond dat de PvdA alleen bij uiterste noodzaak *niet* zou moeten meeregeren. Een scenario met een coalitie zonder de PvdA kwam in de besproken formaties geregeld ter sprake, maar werd – tot 1972, toen de KVP, ARP, CHU en VVD geen meerderheid meer hadden – tot december 1958 ook steeds door de KVP als onwenselijk van de hand gewezen. Dat veranderde op zichzelf daarna ook niet abrupt. Wel werd, zoals de zaken zich voltrokken, de afstand van de PvdA tot de macht vanaf dat moment stap voor stap vergroot. Hoe ging dat in zijn werk?

Al meteen bij het aantreden van het kabinet in 1956 sprak Romme van een 'noodkabinet'. Ook bij andere partijen was de teneur dat een alternatief voor een nieuw kabinet-Drees ontbrak: het leek alsof de *schwung* er vanaf het begin al uit was. Op zichzelf hoefde dat niet problematisch te zijn, want moeizame verhoudingen horen bij een coalitie en eerdere kabinetten van Drees waren ook gepaard gegaan met grote politieke spanningen. Zo vond er zowel in 1951 als in 1955 een tussentijdse kabinetscrisis plaats. Vanaf 1956 waren er echter wel signalen dat het eind van de periode dat PvdA en KVP samen regeerden in zicht kwam. Zo verloor de PvdA in het voorjaar van 1958 dramatisch bij verkiezingen voor de Provinciale Staten en gemeenteraden, wat tot profileringsdrang bij die partij leidde. Vervolgens liep in oktober 1958 de politieke spanning hoog op door een uiteenlopende interpretatie van de KVP en ARP enerzijds en de PvdA anderzijds over een passage in het coalitieakkoord met betrekking tot de prijs van landbouwgronden. De Kamer aanvaardde een amendement dat de PvdA zeer onwelgevallig was. Langzamerhand ontstond zo een situatie waarin de val van het kabinet een kwestie van tijd werd.

Fractievoorzitter Burger loerde op een voor de PvdA daartoe geschikte aanleiding, die hij op 11 december 1958 gevonden dacht te hebben. De KVP-fractie viel het financieel beleid van het kabinet scherp aan en kwam met een amendement om een aantal tijdelijke belastingwetten niet te verlengen voor nogmaals twee jaar, zoals het kabinet wilde, maar voor slechts één jaar. Dat was voor minister Henk Hofstra van Financiën (PvdA) de spreekwoordelijke druppel: hij verklaarde het amendement onaanvaardbaar. Toen de Kamer het desondanks aannam, dienden alle PvdA-ministers hun ontslag in. Fractievoorzitter Sieuwert Bruins Slot van de ARP sprak van 'de mooiste dag van mijn leven'. Om de scheiding te markeren, vroegen de overige ministers geen ontslag aan, maar stelden zij hun portefeuilles ter beschikking; het kabinet werd daarmee als geheel demissionair. De koningin verzocht volgens de gebruikelijke rituele formule het kabinet datgene te blijven doen wat zij in het belang van het Koninkrijk noodzakelijk achtte.<sup>428</sup>

Zoals bij alle kwesties die met coalitievorming te maken hebben, bood de Nederlandse Grondwet slechts in zeer beperkte mate een handvat. In het toenmalige artikel 82 (nu artikel 64) lag slechts vast dat elk van de twee Kamers bij Koninklijk Besluit kon worden ontbonden, waarna nieuwe verkiezingen waren voorgeschreven. Van den Berg beschrijft dat in de periode na 1945 de ontwikkeling op gang kwam dat Kamerontbinding verwerd tot "zelfontbinding" van partijcoalities in kabinet en/of parlement' (in de praktijk: de Tweede Kamer). Dit was pas de eerste gelegenheid die zich voor deze zelfontbinding voordeed. De afhandeling van de crisis veroorzaakte politieke verdeeldheid en ging stap voor stap. Tussen 11 en 22 december veranderde het politieke landschap ingrijpend.<sup>429</sup>

In zijn standaardwerk over Kamerontbinding heeft Vis deze casus uitvoerig beschreven. Hij analyseerde dat er aanvankelijk verdeeldheid en onzekerheid bestond bij de niet-socialistische bewindslieden. De minister van Financiën had de voorstellen immers namens het hele kabinet verdedigd, maar over de politieke gevolgen van aanvaarding van het KVP-amendement was geen overeenstemming bereikt. Alleen de PvdA-ministers hadden het onaanvaardbaar verklaren daarvan gesteund. In de advisering aan de koningin stelde de PvdA zich op het standpunt dat de partijen die het kabinet ten val hadden gebracht (KVP, ARP en CHU) met hun 77 zetels een nieuw zogeheten 'rompkabinet' moesten vormen. Romme wilde de verkiezingen wel vervroegen, maar dan het liefst onder verantwoordelijkheid van het hele demissionaire kabinet-Drees. De VVD er meteen bijhalen, wees hij van de hand.

Er werd volop gespeculeerd over een mogelijk demissionaire status (van het gehele kabinet dan wel van het rompkabinet). Twee nieuwe ontwikkelingen maakten daar echter abrupt een eind aan. Beide vormden een belangrijke stap weg van de macht voor de PvdA.

De eerste was dat op 15 december een Kamermeerderheid, zonder de PvdA, de behandeling van de fiscale wetsontwerpen toch wilde doorzetten. Dat was zeer ongebruikelijk: een demissionair kabinet behandelt geen controversiële zaken. De betekenis van die gewoonte bleek ook meteen. De demissionaire minister van Financiën kondigde aan de wetsontwerpen niet te zullen verdedigen, en de PvdA-fractie verliet zelfs demonstratief de vergaderzaal zodat er geen quorum meer was. De PvdA-top voelde zich danig gebruuskeerd en Drees weigerde hierna demissionair aan te blijven tot de verkiezingen.

De tweede ontwikkeling vloede hier nog dezelfde dag uit voort. In deze gecompliceerde situatie benoemde Juliana niet KVP-vicepremier Teun Struycken tot informateur (wat voor de hand zou liggen) of Romme (zoals PvdA, ARP en VVD adviseerden), maar – op advies van Romme, die zichzelf nog steeds te omstreden vond voor de socialistische arbeiders – Beel. Die bleek van mening te zijn dat alleen een volwaardig, dus niet-demissionair kabinet mocht overgaan tot Kamerontbinding. Vis bestrijdt dat en spreekt ironisch van het probleem 'dat een gevallen kabinet volgens de klassieke en door Beel nog gehuldigde leer natuurlijk niet verantwoordelijk kan zijn voor zoiets belangrijks als het ontbindingsbesluit'. Dit is niet de plaats voor uitvoerige beschouwingen over Kamerontbinding; hier volstaat vast te stellen dat Beel in zijn opvatting de ministers van KVP, ARP en CHU meekreeg – al helemaal omdat hij aangaf zelf wel formateur en premier te willen worden van zo'n rompkabinet dat verkiezingen zou uitschrijven.

Op 22 december vond de overdracht van de portefeuilles plaats en trad het kabinet-Beel II aan, dat al meteen de Kamer ontbond en verkiezingen uit-

schreef voor 12 maart 1959. De portefeuilles van de PvdA'ers werden overgenomen door de overige ministers.<sup>430</sup>

Het rompkabinet-Beel zag er zo uit:

	Zetels TK	Sociaal- economisch	Buitenland	Binnenland	Ruimtelijk	Sociaal- cultureel
KVP	49	Sociale Zaken en Volksge- zondheid	Buitenland- se Zaken	Justitie; Binnenlandse Zaken (in- clusief PBO en Bezits- vorming) (vice- premier)	Volkshuisvesting en Bouwnijver- heid	Onderwijs, Kunsten en Weten- schappen; Maatschap- pelijk Werk
ARP	15	Financiën; Economi- sche Zaken			Verkeer en Waterstaat	
CHU	13		Oorlog en Marine; Zaken Overzee		Landbouw, Visserij en Voedsel- voorziening	

Tabel 35 Verdeling van de ministersposten over de partijen, december 1958 – mei 1959

Drees' voorganger als premier werd aldus tevens zijn opvolger. In het debat over de regeringsverklaring zei Romme over zijn coalitievoorkeur, daartoe uitgedaagd door Burger: 'Voor mijn persoon sprekend, verraad ik bepaald geen geheim, wanneer ik nog eens zeg, dat mij persoonlijk de beste oplossing blijft toeschijnen een bredere samenwerking, met medewerking ook van socialistische zijde.' Dat klonk nogal zuinigjes, nadat de KVP en PvdA elkaar in het debat de schuld voor het ontstaan van de crisis in de schoenen hadden geschoven.<sup>431</sup>

Van den Berg noemde dit rompkabinet een oplossing van 'duivelse schoonheid'. De schoonheid sloeg op het nieuwe staatsrecht dat hier geschreven werd: de oplossing van een rompkabinet dat verkiezingen uitschreef. Die zou voor herhaling vatbaar blijken te zijn. Het duivelse zat erin dat de PvdA met lege handen achterbleef. De partij kon niet tot 1960 campagne voeren om de aanhang te vergroten. Intussen handelde het nieuwe (romp)kabinet, dat nog altijd rustte op een Kamermeerderheid (77 van de 150 zetels), onder meer de gewraakte belastingvoorstellen af. De 'premierbonus', waarvoor Drees in 1952 en in 1956 nog goed was geweest, kon de PvdA niet meer incasseren, en een voor de hand liggende opvolger was er niet (al gold dat evenzeer voor de KVP: Beel had zich



alleen gebonden aan dit rompkabinet). Drees zei in een terugblik: 'Het was een crisis met zulke verstrekken gevolgen dat de hele politiek in Nederland daarvoor veranderd is.' In dezelfde lijn als Van den Berg heeft Vis erop gewezen dat hier voor het eerst sinds de oorlog sprake was van kleurwisseling van de coalitie die niet het rechtstreekse gevolg was van een uitspraak van de kiezers, maar geïnitieerd was door de politieke elite en daarna bevestigd werd door een electorale uitspraak. Zo bezien kan Beels opvatting dat een demissionair kabinet geen nieuwe verkiezingen mag uitschrijven ook worden beschouwd als – wederom – het opwerpen van een rookgordijn: de kleurwisseling (de PvdA eruit) liep vooruit op de keus die de KVP na de verkiezingen wilde gaan maken (de VVD erin) – en dat dan ook nog eens zonder dat er in de verkiezingscampagne kleur bekend hoefde te worden. De geesten konden in de KVP rijp gemaakt worden voor een overstap naar de VVD.<sup>432</sup>

### **De coalitievorming van 1959: centrumrechts aan de macht**

In de verkiezingscampagne weigerde de KVP inderdaad een openlijke coalitievoorkeur uit te spreken: de partij voerde haar eigen christelijke politiek en zette zich zowel af tegen de PvdA als tegen de VVD. Die twee partijen sloten elkaar nu expliciet uit, zoals zij dat (materieel) nog 35 jaar lang zouden blijven doen. De PvdA had te lijden onder het vertrek van Drees; de partij koos voor zes verschillende lijsttrekkers over het land verspreid. Bij de KVP was Romme als onomstreden politiek leider de lijsttrekker in alle kieskringen in het hele land, maar hij wilde geen premier worden. Ook Beel had er geen behoefte aan zijn premierschap te verlengen. KVP-kiezers wisten op verkiezingsdag dus niet wie de minister-president zou worden als hun partij die zou mogen leveren.

Op 12 maart bleek de VVD de grote winnaar te zijn, met een voor die tijd ongekende winst van zes zetels (van dertien naar negentien): de gevoerde oppositie had vruchten afgeworpen. De PvdA verloor twee van haar vijftig zetels. Doordat de KVP haar 49 zetels behield werd zij de grootste partij. ARP en CHU verloren elk één zetel en kwamen uit op resp. veertien en twaalf zetels.

De dag na de verkiezingen vergaderden de fracties in nieuwe samenstelling. Bij de KVP was er verdeeldheid over de houding die tegenover de PvdA ingenomen moest worden; een duidelijke voorkeur voor regeren met de VVD, zoals in de these van Daudt zou passen, was er niet. Ook voorstanders van regeren met de VVD vreesden een martelaarsrol voor de sociaaldemocraten. Romme vond dat de PvdA zichzelf buitenspel moest zetten, zodat de KVP niet de schuld zou krijgen. De PvdA kon uiteraard weten dat de KVP daarop uit was. In combinatie met een outsider als kandidaat-premier beloofde de formatie gecompliceerd te worden.

Alleen de KVP wilde Beel als informateur; ARP, CHU en ook PvdA wilden Oud als *formateur*, zodat er duidelijkheid zou komen over het beoogde centrumrechtse kabinet. De CHU ging er daarbij van uit dat hij zou mislukken. Oud zelf zag het zwerk drijven. Als hij tot formateur benoemd zou worden, zou inderdaad meteen duidelijk zijn dat een kabinet met de PvdA uitgesloten was. Gezien de dan te verwachten problemen met de KVP moest die partij de keus tussen PvdA en VVD vooral zelf maken, vond hij. Hij adviseerde Romme als formateur.

Op 14 maart werd Beel desondanks tot informateur benoemd. Ook de voorzitter van de Eerste Kamer en Drees, die tot minister van Staat was benoemd, hadden dat geadviseerd. Voor het eerst begon een kabinetsformatie na verkiezingen met een *informateur*. In de vaak onduidelijke aanblik die het Nederlandse partijenlandschap na de verkiezingsdag bood, zou dit een gewoonte worden. Alleen wanneer de politieke situatie duidelijk was (of dat leek!) werd het na 1959 verantwoord geacht om, bij wijze van uitzondering, de coalitievorming meteen te beginnen met een formateur.<sup>433</sup>

Beel wilde de keus voor een combinatie van partijen maken aan de hand van een systematische vergelijking van de verkiezingsprogramma's in alle mogelijke partijcombinaties. Dat leverde de conclusie op dat er, in een combinatie van KVP, ARP en CHU met de PvdA, twaalf controversiële punten waren en tussen die drie partijen en de VVD slechts twee – een signaal dat Beel voor de VVD wilde kiezen, hetgeen hij echter niet al te duidelijk kon laten blijken met het oog op de verdeeldheid in de KVP.

De keuze voor PvdA of VVD werd dan ook niet gemaakt op inhoudelijke gronden, maar via de formatiemethode. Beel wilde namelijk een extraparlementair kabinet (met een coalitieakkoord tussen de ministers, niet tussen de fracties), terwijl de PvdA juist zekerheden wilde inbouwen doordat de coalitiefracties zich aan het kabinet bonden. Dit klinkt als een principieel verschil, maar was in de praktijk vooral bedoeld om verwarring te zaaien en de keus voor de VVD te vergemakkelijken. Ook Duynstee stelt dat de formatiemethode en de kwestie van de binding van de fracties een nevel leken te zijn, 'welke de feitelijke tegenstellingen aan het gezicht moet onttrekken'. Zeker op een moment dat er nog helemaal geen ministers waren, zoals hier het geval was, is een coalitieakkoord linksom of rechtsom immers altijd een zaak van de betreffende fracties. PvdA-fractievoorzitter Burger vond dit onderscheid echter wel degelijk belangrijk. Hij wilde namelijk voorkomen dat de KVP opnieuw de PvdA in de kou zou laten staan als het erop aankwam, zoals in december 1958 bij de val van het laatste kabinet-Drees, wat een traumatische ervaring was geworden voor de PvdA. Burger ging er daarom van uit dat de binding van fracties aan een akkoord (zoals Romme die in 1952 en 1956 na de formatie ontkend had voor

wat betreft zijn eigen fractie) ook de genoemde problemen aan het eind van het laatste kabinet-Drees hadden kunnen (helpen) voorkomen. Een dergelijk verschil van inzicht kan zich echter altijd voordoen, of fracties nu gebonden zijn aan een akkoord of niet. Het amendement dat de aanleiding werd voor de val van het laatste kabinet-Drees ging over een zo specifiek onderwerp dat het niet (rechtstreeks) was terug te voeren op het regeerakkoord. Binding van de KVP daaraan (die Romme ontkende) hielp dan ook niet om de val van het kabinet te voorkomen. Het conflict was immers ontstaan doordat de KVP-fractie geen vertrouwen meer had in het (financieel beleid van) het kabinet. Ook overigens waren de spanningen opgelopen. Desondanks klampte Burger zich vast aan het idee dat fracties zich deze keer duidelijk zouden moeten binden aan een coalitieakkoord. Daarin verschilde hij van opvatting met KVP, ARP, CHU en VVD.<sup>434</sup>

Stond hiermee vast dat er een coalitie van KVP, ARP, CHU en VVD zou komen? Dat bleek niet het geval te zijn. De KVP-fractie sloeg met Romme aarzelend rechtsaf. De CHU wantrouwde de VVD vanwege de machtsstrijd die daar in 1951 tot een kabinetscrisis had geleid; de ARP-fractie wantrouwde de VVD ook, blijkend uit haar voorwaarde dat de samenstelling van het kabinet 'herkenbaar christelijk-sociaal' moest zijn. De partij stond onder druk om te bewijzen dat een sociale politiek ook zonder de PvdA gevoerd kon worden. Daarmee verschoof de ARP het zwaartepunt van de onderhandelingen alvast naar de portefeuillevverdeling, de personen en het coalitieakkoord (dat 'regeringsprogramma' zou gaan heten).<sup>435</sup>

De definitieve keuze voor de combinatie van partijen, programma, portefeuillevverdeling en personen vond Beel allemaal een zaak van de formateur. Al ruim voor de verkiezingen was de KVP op zoek gegaan naar een *dark horse* als premier. Beel had hiertoe al op 9 februari, na overleg met Romme, een bezoek gebracht aan Jan de Quay. Deze was Commissaris van de Koningin in Noord-Brabant en genoot groot aanzien in het zuiden des lands en in de KVP. De bedoeling was dat zijn persoon de ophef zou neutraliseren die in zijn partij zou ontstaan door het aangaan van een rechtse coalitie. De aimabele De Quay keek bepaald niet uit naar het verlaten van zijn geliefde Brabant om zich in het onzekere avontuur van het premierschap te storten. In zijn dagboek noteerde hij: 'Ik kende het politieke leven niet. Ik kende de mensen uit de Kamer niet. Ik kende de houding van de partijen niet.' Dat gebrek aan ervaring maakte hem in de ogen van Romme en Beel echter juist geschikt voor deze positie. De Quays plichtsbefef deed de rest. Op 28 maart overlegde hij met Juliana over de formatieopdracht. In zijn dagboek schreef hij: 'Zij is zeer intelligent en aardig; ze was mij zeer erkentelijk, dat ik alles op me wilde nemen, ondanks de tegenzin.'<sup>436</sup>

De Quay stelde tien pagina's met 'Punten van Regeringsbeleid' op en stuurde

die op 4 april aan de vijf fractievoorzitters (dus ook aan Burger). Het stuk maakte diens gebrek aan ervaring duidelijk: 'werk van de 2<sup>de</sup> klas HBS; slordig, met fouten en slechte formuleringen', werd bij de KVP genoteerd. Burger kwam op 6 april als eerste met zijn antwoord. Hij reageerde als enige niet inhoudelijk, maar met het procedurele bezwaar dat het geen akkoord tussen de fracties zou betreffen. Daarmee deed hij precies wat de KVP wilde: zichzelf (de PvdA) uitschakelen. Die missie was volbracht, al noteerde De Quay in zijn dagboek: 'Nu zal de herrie komen; nu heb ik het gedaan.' De Quay had de fractievoorzitters overigens gevraagd om hun *persoonlijk* oordeel over zijn stuk. Om een oordeel van de fracties werd dus niet gevraagd. Dat was wat naïef in die zin dat een fractievoorzitter over een dergelijk stuk niet snel geheel op eigen houtje zal oordelen. De fractie was hier in die tijd echter nog niet als geheel bij betrokken, al sondeerde de fractievoorzitter gewoonlijk wel bij (individuele leden van) fractie of partijbestuur.<sup>437</sup>

De Quay ging nu eerst verder met de volgende stappen: de portefeuillevreiding en de personen. Dat leidde tot enige weken onverwacht politiek theater in Den Haag. Daaraan droeg de (nieuwe) werkwijze van de formateur bij. Hij had zijn intrek genomen in het Kurhaus in Scheveningen en werkte (als eerste) vanuit de Eerste Kamer. Daar ontving hij ook de ministerskandidaten, inclusief degenen die het daarna toch niet werden – iets wat niet onopgemerkt bleef door de parlementaire pers. Het werd voor De Quay een pijnlijke ervaring. Belangrijker was echter de ontwapenende openheid die hij uitstraalde: die stond in schril contrast tot wat de pers gewend was onder Beel en Drees.

Over de portefeuillevreidingsleutel werd meteen consensus bereikt: zes (KVP, inclusief de premier op Algemene Zaken) - drie (VVD) - twee (ARP) - twee (CHU). Het departement van Zaken Overzee verdween nu toch echt (de ARP wilde daar in 1956 al vanaf). Binnen de VVD claimde de Eerste Kamerfractie een plek in de sociaaleconomische hoek (voor haar lid Johan Witteveen). De Tweede Kamerfractie onder aanvoering van Oud steunde dat niet, maar De Quay bood desondanks Financiën aan Witteveen aan. De KVP had grote moeite om kandidaten te vinden voor de door haar geclaimde belangrijke post Economische Zaken. Ook bij de CHU verliep het allemaal niet geruisloos: die partij vond de haar aangeboden portefeuilles, Volkshuisvesting en Landbouw, te min en talmde daarom met het aanzoeken van kandidaten. En tot slot waren er ook bij de ARP problemen: lijsttrekker en beoogd minister van Financiën Jelle Zijlstra zag onder druk van fractievoorzitter Bruins Slot af van een ministerschap. Dat was een uiting van de machtsstrijd in die partij tussen hen beiden, die ook betrekking had op hun verschillende voorkeurscoalities.

Die machtsstrijd zou ook de achtergrond vormen van – wederom – een tussentijdse kabinetscrisis van tien dagen, eind 1960, over het precieze woning-

bouwprogramma. Net zo min als een passage over de prijs van landbouwgrond in het coalitieakkoord van het laatste kabinet-Drees een crisis daarover had kunnen voorkomen, kon de tekst over dit onderwerp in het coalitieakkoord ('Krachtige voortzetting van de bestrijding van de woningnood') een crisis voorkomen. Dat De Quay zomaar accepteerde dat Zijlstra niet terug zou komen en twee andere (zwakkere) ARP-kandidaten aanzocht, veroorzaakte een regelrechte opstand in de ARP. Die partij zag onvoldoende garanties voor een christelijk-sociaal beleid en trok haar beide kandidaten terug. Daarmee mislukte De Quays formatiepoging.

Beel moest er als informateur weer aan te pas komen. Hij probeerde eerst een oplossing te vinden voor de resterende programmatische verschilpunten. Daar betrok hij ook Burger weer bij, maar die beperkte zich opnieuw tot bezwaren tegen de gekozen formatiemethode. Zo werd het verschil tussen de PvdA en de andere vier partijen benadrukt, vond Burger, terwijl die het onderling ook niet eens waren. Het gevolg was dat de PvdA aan de zijlijn bleef staan. Romme raadpleegde over dit programma overigens wel gewoon zijn fractie, waar De Quay in de eerdere fase gemeld had dat hij alleen het persoonlijk oordeel van de fractievoorzitters wilde.

Vervolgens richtte ook Beel zich – deze keer in alle stilte – op de portefeuilleverdeling. Hij haalde Financiën weer weg bij de VVD, die daar immers helemaal niet om gevraagd had – een post die alsnog naar Zijlstra ging. Omdat hij ook de andere ARP-minister wilde laten blijven, was het sociaal gezicht voor die partij nu kennelijk wel voldoende gewaarborgd. Hij verlostte de KVP bovendien van het probleem dat er geen minister van Economische Zaken kon worden gevonden. Om de CHU te enthousiasmeren voor het kabinet kreeg die partij voor het eerst sinds de oorlog een plek in de sociaaleconomische hoek: Economische Zaken, en daarnaast Justitie. De KVP kreeg Sociale Zaken en Volksgezondheid.

Het plaatje kwam er daarmee als volgt uit te zien (zie tabel 36 op de volgende pagina).

Tussen 1 en 13 mei had informateur Beel dus ten aanzien van programma, portefeuilleverdeling en personen het werk van formateur De Quay gecorrigeerd. Deze was al opgelucht naar Brabant teruggekeerd in de veronderstelling dat hij er vanaf was! Beel en Romme hadden echter gezien dat hij het goed deed op radio en tv en veel sympathie opriep bij pers en publiek. Daarom werd De Quay op 14 mei wederom benoemd tot formateur waarvoor hij alleen het lijstje van Beel hoefde over te nemen. Zijn formatiepoging kon toen niet meer mislukken.

	Zetels TK	Sociaal- economisch	Buitenland	Binnenland	Ruimtelijk	Sociaal- cultureel
KVP	49	Sociale Zaken en Volksge- zondheid	Buiten- landse Zaken		Landbouw en Visserij	Onderwijs, Kunsten en Weten- schappen; Maatschap- pelijk Werk
VVD	19		Defensie	Binnenland- se Zaken	Verkeer en Waterstaat (vicepremier)	
ARP	14	Financiën			Volkshuisves- ting en Bouw- nijverheid	
CHU	12	Economi- sche Zaken		Justitie		

Tabel 36 Verdeling van de ministersposten over de partijen, 1959-1963

In zijn regeringsverklaring zei De Quay dat er geen 'formele bindingen met de fracties' waren; Romme deed ook toen weer alsof de fracties niet aan het kabinet gebonden waren: er was alleen 'een overleg met de fractievoorzitters' geweest en het was een extraparlementair kabinet. Romme wierp hiermee het gebruikelijke rookgordijn op over de binding van fracties aan het kabinet. De fractie kon echter tevreden zijn: men was formeel niet aan het kabinet gebonden. Op 19 mei was het nieuwe kabinet beëdigd, 68 dagen na de verkiezingen. Vier dagen eerder ontstond het nieuwe kabinet formeel in de zogeheten 'constituerende vergadering'. Dat gebeurde in aanwezigheid van Beel, al zou die geen minister worden in het kabinet. Om (nieuwe) ongelukken uit te sluiten, verliet hij de vergadering pas toen er nog een aantal wijzigingen in het programma waren doorgevoerd. Daaruit ontstond de definitieve versie van het coalitieakkoord, zeven pagina's tellend. Het stuk werd wederom niet bekendgemaakt.<sup>438</sup>

De aantredend minister-president zat bij de geboorte van zijn kabinet en keek ernaar, zo bleek uit zijn dagboek:

's Middags constituerende vergadering. Wat verward; overheersing van de oude Ministers – geen secretaris. – Controversiële punten besproken met mensen die elkaar niet kennen; wel met de eigenlijke formateur, want Beel was erbij aanwezig; ging vlug en dan ook wel slordig; moest er nu doorheen gejaagd worden! Waarschijnlijk altijd zo. – Daarna gezamenlijk gegeten in Royal. – Goede stemming.<sup>439</sup>

### Intermezzo: wisseling van de wacht bij de KVP (en de andere vier grotere partijen)

In 1963 behaalde de KVP het beste resultaat uit haar geschiedenis: 31,8%, goed voor maar liefst vijftig van de honderdvijftig zetels. Historisch gezien was de KVP daarmee tevens op het hoogtepunt van haar macht: van die 50 zetels was negen jaar later, in 1972, nog maar iets meer dan de helft over. Het was echter allerm minst zo dat er in 1963 nog geen wolkje aan de lucht was voor de KVP.

Politiek is mensenwerk. Ontegenzeggelijk de belangrijkste persoon in de KVP was vanaf de oorlog Romme geweest. Waar Drees bij de PvdA als minister-president tevens de politiek leider was, bleef Romme bij de KVP fractievoorzitter. Beel en De Quay waren dus geen van tweeën partijleider of partijvoorzitter, hoewel zij minister-president waren (Drees was eveneens nooit partijvoorzitter). De politieke partij als vereniging stond (en staat) in Nederland tijdens de coalitievorming meestal op enige afstand van de fractie(voorzitter). Bij alle partijen is in de naoorlogse periode op zichzelf aanvaard dat de (nieuwgekozen) fractie het primaat heeft in de kabinetsformatie, al zal een aantal opvallende uitzonderingen daarop nog aan de orde komen.<sup>440</sup>

Bornewasser heeft in zijn standaardwerk over de KVP beschreven onder welke omstandigheden Romme als politiek leider en Kamerlid vrij plotseling aftrad. In oktober 1960 meldde de politiek leider zich af voor een partijcongres wegens ziekte. Het was zijn gewoonte om op partijcongressen en in zijn wekelijkse column in de katholieke *Volkskrant* gepassioneerd – sommigen vonden: demagogisch – zijn politiek te verdedigen en af te rekenen met tegenstanders binnen en buiten de partij. Zijn afmelding kwam als een klap voor de partij.<sup>441</sup>

Bij de KVP waren de verantwoordelijkheden van fractie en van partij gescheiden, zoals dat ook bij de andere partijen gebruikelijk was en nog is. De partij stelde de kandidatenlijst samen en de eenmaal gekozen Kamerleden bepaalden daarna met wie er een coalitie gevormd werd. De fractieleden konden (binnen het partijprogramma) politiek bedrijven, de partij organiseerde de opinievorming onder de leden en kon binnen zekere marges ook wel eigen standpunten innemen. Fractievoorzitter en partijvoorzitter werden geacht nauw samen te werken om problemen op te lossen, of liever nog: te voorkomen. Onverenigbaar was het lidmaatschap van beide niet: in de KVP van die tijd was Romme (vanaf 1956 adviserend) lid van het partijbestuur en omgekeerd partijvoorzitter Harry van Doorn (vanaf 1956) lid van de fractie.

Vanaf ongeveer halverwege de jaren vijftig kregen discussies in het partijbestuur van de KVP bij vlagen een minder organisatorisch en meer politiek-inhoudelijk karakter. Dat spitste zich nogal toe op een conflict over Charles van Rooy, de minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid in het kabinet-De Quay. De Quay was met hem bevriend en had hem voor de post gevraagd, na-



dat tal van anderen die geweigerd hadden. Van Rooy bezat echter geen enkele kennis van dat departement en miste ook de ijver om dat goed te maken. Dat inzicht ontbrak echter bij hemzelf. Zowel Romme als partijvoorzitter Van Doorn waren vanaf het begin weliswaar sceptisch over zijn ministerschap, maar wilden daarover geen conflict met De Quay. Op 18 februari 1960 echter lokte partijvoorzitter en fractielid Van Doorn tegen de zin van Romme in toch een stemming in de fractie uit over het al dan niet aanblijven van Van Rooy. Toen hij een meerderheid van de fractie achter zich kreeg, sprak Romme: 'Als de dames en heren soms denken dat ik me laat gebruiken als boodschappenjongen van de partij, dan hebben de dames en heren het mis. U bent gegroet.' Aansluitend verliet hij de vergadering. Van Rooy mocht daarna blijven, maar de situatie verbeterde niet. In juli 1961 zou hij alsnog aftreden.<sup>442</sup>

Romme liet na deze confrontatie het partijbestuur weten dat hij de partij leidde en niemand anders. Ook het bestuur moest op last van Romme inbinden. Anders zou er namelijk een conflict ontstaan tussen de premier en zijn partij en zou het kabinet vallen, stelde Romme. Daarop bond ook het partijbestuur in. Een commissie van wijze mannen zou aan de slag gaan om de discussie te bevorderen; als die niet met een aanvaardbare oplossing kwam, zou Van Doorn zelf opstappen, gaf hij alvast aan. De conclusies van de commissie dreigden zo al op voorhand een majeure crisis in de KVP te veroorzaken. Om dat te voorkomen werd de kwestie doorgeschoven naar 1963. Toen had het probleem zich met Van Rooy's aftreden inmiddels vanzelf opgelost.

Het competentieconflict tussen partij en fractie leek aldus in dubbel opzicht beëindigd te zijn in Rommes voordeel, maar dat was niet de hele werkelijkheid. Romme was er vanaf de oorlog steeds meer aan gewend geraakt dat het zoeken van een machtsevenwicht tussen fractie en partij in de praktijk betekende dat zijn wil als fractievoorzitter wet was. Hij kon het slecht verdragen dat een partijvoorzitter anders oordeelde dan hijzelf. Bornewasser ziet de conflictueuze sfeer tussen fractie en partij als een oorzaak van zijn ziekte kort voor het KVP-congres in oktober 1960. Zijn artsen constateerden 'overdrukte en min of meer continue gespannenheid', en meenden dat alleen een normale dagtaak verlichting kon brengen. Van Doorn schreef Romme dat hij hoopte dat er geen verband was met hun competentieconflict.

Na het KVP-congres van oktober 1960 legde Romme zijn Kamerwerk neer, om in februari 1961 zijn aftreden bekend te maken. Pas midden augustus was een opvolger gevonden in de persoon van Wim de Kort; er was tijd nodig om alle fractieleden op één lijn te krijgen. De Kort zou echter een lichtgewicht blijken te zijn, zoals hierna nog zal blijken. De Quay had meestal geen enkele moeite met adviezen van de oude rot Romme, maar voelde zich ook wel bevrijd van deze alleskunner na diens aftreden. Met De Kort was het contact veel in-

cidenteler. Tegelijk was De Quay na een moeizame start in het ambt gegroeid. Een groot deel van de bevolking beschouwde hem als een bekwame, rustige en vaderlijke minister-president, en mede daardoor won hij ook bij de KVP-fractie langzamerhand aan vertrouwen.<sup>443</sup>

Al in de zomer van 1962 liet De Quay het KVP-bestuur weten niet nog een periode premier te willen zijn. Hij wilde evenmin lijsttrekker worden. Daarmee diende zich voor de partij de vraag aan wie dan wel lijsttrekker en kandidaat-premier moest worden na de verkiezingen van 15 mei 1963. De partij koos voor vier lijsttrekkers: De Kort voor Noord-Brabant, een Limburgs Kamerlid voor die provincie, en twee ministers voor de rest van het land. Afstrepend wie hem het beste zou kunnen opvolgen als premier kwam De Quay kort voor de verkiezingen zelf uit bij de minister van Landbouw en Visserij uit zijn kabinet, Victor Marijnen. Deze werd gewaardeerd in het kabinet, mede omdat hij niet gold als een vechtersbaas. Dat had hij gemeen met De Quay en het hielp hem misschien om uitverkoren te worden. Marijnen stemde er aarzelend mee in, maar de KVP-fractie werd hierin niet meer gekend voor de verkiezingen.<sup>444</sup>

Hier is ingezoomd op de interne perikelen van de KVP, vanwege haar spilpositie in het Nederlandse landschap: zolang de partij bestond (van 1946 tot 1980), maakte zij immers deel uit van de coalitie. Precies in de periode van het kabinet-De Quay deed zich bij alle andere grote partijen echter ook een leiderschapswissel voor. Bij de ARP had de genoemde machtsstrijd tussen Bruins Slot en Zijlstra ertoe bijgedragen dat beiden het veld ruimden. Bij gebrek aan een voor de hand liggende nieuwe partijleider werd ook daar gewerkt met drie verschillende lijsttrekkers: een staatssecretaris en twee Kamerleden. Ook bij de VVD werkte een machtsstrijd door, en wel die tussen Tweede en Eerste Kamerfractie uit de formatie van 1959. Dat ging ten nadele van partijoprichter Oud, die zich niet meer beschikbaar stelde. De minister van Binnenlandse Zaken uit het kabinet-De Quay, Edzo Toxopeus, bleek daar een voor ieder aanvaardbare kandidaat-lijsttrekker voor het hele land. Bij de CHU was Hendrik Tilanus (Kamerlid sinds 1922!) niet meer beschikbaar en werd Henk Beernink de enige lijsttrekker.

Ook bij de andere grote partij in het Nederlandse politieke landschap, de PvdA, deed zich een leiderschapswissel voor. Fractievoorzitter Burger – overigens tevens voorzitter van de VARA – kenmerkte zich door een ongenueanceerde, emotionele stijl. Met die oppositiestijl in de Kamer kwam hij in zijn partij steeds meer onder vuur te liggen. In september 1962 vertrok hij uit de Tweede Kamer; als fractievoorzitter werd hij in juni van dat jaar opgevolgd door Anne Vondeling, van oorsprong een vrijzinnig-democraat en in 1946 meegegaan naar de PvdA. Deze bracht in elk geval een minder agressieve toon in het debat, zonder zich met het kabinetsbeleid te verzoenen. De keus voor Vondeling duidde erop dat de PvdA na de verkiezingen graag weer wilde gaan regeren. Omdat hij

relatief kort voor de verkiezingen was aangetreden, splitste ook de PvdA het lijsttrekkerschap op tussen Vondeling, de partijvoorzitter, en een zuidelijk Kamerlid voor Brabant en Limburg.<sup>445</sup>

### De coalitievorming van 1963: 'de gekste kabinetsformatie aller tijden'<sup>446</sup>

De KVP maakte wel het *beleid* van het kabinet-De Quay, maar niet de *samenstelling* ervan tot inzet van de verkiezingen van 15 mei. De partij sprak wederom geen voorkeur uit voor een coalitie. Het was voor de PvdA moeilijk tegen de KVP campagne te voeren: op het belangrijke gebied van de sociale zekerheid had het kabinet het beleid van de kabinetten-Drees voortgezet door de verzorgingsstaat een stuk royaler uit te bouwen.

Zoals gezegd behaalde de KVP haar beste score ooit: 50 zetels. Algemeen werden die toegeschreven aan De Quay, hoewel die geen kandidaat-premier was of zelfs maar op de KVP-lijst voor de Kamer stond. De PvdA verloor 5 zetels en kwam op 43; de partij moest erkennen dat de oppositie was mislukt. ARP en CHU kwamen beide op 13; dat was voor de eerste een zetel verlies, voor de tweede een zetel winst. De VVD verloor drie zetels en kwam op 16.

Meest opvallend aan de uitslag was dat de nieuwe Boerenpartij 2,1% scoorde, goed voor drie zetels. Publicitair werd de partij flink in de kaart gespeeld door boeren die in het Drentse dorp Hollandscheveld hadden geweigerd hun verplichte bijdrage aan het Landbouwschap te betalen en voor het oog van de camera's door de politie werden gedwongen hun boerderij te verlaten. Zoals de naam doet vermoeden, had de partij een agrarische achterban, maar ze had ook rechts-nationalistische en conservatief-populistische trekjes. Partijleider Hendrik 'boer' Koekoek deed het goed met zijn directe en ongecompliceerde taalgebruik. Hij won een verkiezingsdebat met een van de ARP-lijsttrekkers, die met stapels papier om zich heen zat, door in simplistische bewoordingen glashard alles te ontkennen wat deze zei. Ook toen al vonden politici van de gevestigde partijen het moeilijk om met zo'n populistische nieuwkomer om te gaan.<sup>447</sup>

De keus voor een combinatie van partijen beloofde wederom moeizaam te worden. Vondeling zou zich niet zo gemakkelijk om een dubieuze procedurele reden uit het formatiespel laten vallen als Burger dat in 1959 had gedaan: hij opereerde een stuk gewiekster.

De KVP-fractie herkoos de dag na de verkiezingen De Kort als haar voorzitter, maar zijn gezag werd al meteen aangetast doordat de drie ministers die Kamerlid waren geworden<sup>448</sup> hem ongeschikt achtten als minister(-president). Ze oefenden hun invloed uit om een coalitie met de PvdA te vormen. De meeste fractieleiden wilden echter de coalitie met de VVD voortzetten. Deze verdeeldheid kwam naar voren in het advies van De Kort aan Juliana. De Kort vond

dat er een krachtige oppositie moest zijn: VVD of PvdA moest uit het kabinet blijven. Duidelijk was dat zijn fractie hem tot *formateur* benoemd wilde zien; iets anders zou de KVP als een afgang van De Kort beschouwen. Ook de PvdA adviseerde dat; de VVD wilde De Quay als formateur (in de hoop dat hetzelfde gezicht van het kabinet de kans op dezelfde coalitie zou vergroten).

Dat er toch weer eerst een informateur kwam, was dus al een schok voor De Kort. Die benoeming ging terug op gestook achter diens rug om bij koningin Juliana door drie invloedrijke partijgenoten die De Kort als niet meer dan een tussenpaus beschouwden. Het waren niet de minsten. Ten eerste De Quay. Op de dag van de verkiezingen bood hij Juliana traditioneel het ontslag van zijn kabinet aan en adviseerde haar ook alvast over de formatie. Er zou eerst een KVP-informateur moeten komen, daarna een formateur-premier, waarbij hij Marijnen als zijn eerste keus noemde. De Quay liet een kleine opening om zelf premier te kunnen blijven als zij ten slotte een persoonlijk beroep op hem zou doen.

Een dag later raadde Kamervoorzitter Frans-Jozef Van Thiel, als een van de drie vaste adviseurs, haar aan om Beel maar weer tot informateur te benoemen. De Kort noemde hij pas als laatste kandidaat voor het formateurschap. Beel zelf (inmiddels vicevoorzitter van de Raad van State en minister van Staat: in die eerste hoedanigheid was hij vaste adviseur, in de twee oproepbaar voor advies) meende dat de fracties deze keer formeel gebonden moesten worden aan een coalitieakkoord. Zo kon worden voorkomen dat fracties weer zouden zeggen dat ze er niet aan gebonden waren, zoals nog tot en met de formatie hiervoor gebeurde.

Met welke partijen moest er geregeerd worden? Juliana vertelde Beel dat De Kort formateur wilde worden. Als er toch een informateur moest komen, dan kwamen voor de KVP alleen De Quay en Romme in aanmerking. Beel vond zelf dat de coalitie met de VVD gewoon voortgezet kon worden. Als meest gerede weg daarnaartoe in deze omstandigheden vond hij dat een informateur eerst een kabinet met elk van de vijf grote partijen zou moeten onderzoeken. Dat wees in de richting van Romme als informateur: die was immers steeds een voorstander van coalities met de PvdA geweest. Zichzelf achtte Beel daarvoor niet geschikt: de PvdA was '1958' nog niet vergeten, toen Beel na de periode-Drees een interim-kabinet gevormd had dat voor die partij zeer ongunstig had uitgepakt. De Quay leek daar evenmin geschikt voor: hij was immers het gezicht van de coalitie met de VVD en vond bovendien dat de nood nog niet hoog genoeg was.

Ook Beel zag niets in De Kort als formateur en minister-president; Marijnen vond hij prima. Hoe ijverig Beel en Juliana aan de stoelpoten van De Kort zaagden, bleek uit de notitie in Beels dagboek over dit gesprek: 'De Koningin vroeg zich af of een opdracht tot (in)formatie aan dr. De Kort niet betekenen zou dat de gehele fractie mee zou (in) formeren, hetgeen volstrekt onjuist zou zijn. Ik zei Haar dat ook ik deze vrees deelde en dat niet aanvaardbaar achtte.'<sup>449</sup>

Op 20 mei werd Romme tot informateur benoemd met als opdracht te onderzoeken wat de mogelijkheden waren voor zo breed mogelijke steun in het parlement: een verwijzing naar een kabinet met de vijf partijen. Daarmee ging de oud-partijleider ijverig en consciëntieus aan de slag. Als adept van brede coalities wilde hij liever de VVD dan de PvdA laten vallen. Deze keer heetten de elementen die het coalitieakkoord moesten vormen 'bouwstenen'. Dat de VVD als enige wilde vasthouden aan een extraparlamentaire formule was geen reden om die partij te laten afvallen. Die partij viel dus niet af omdat de formatiemethode haar niet beviel, zoals bij de PvdA in 1959. De VVD vond een vijfpartijenkabinet echter onwenselijk; Vondeling (PvdA) was er geen warm voorstander van; KVP, ARP en CHU sloten het niet uit. Na twee weken onderhandelen resteerden nog maar een paar potentiële breekpunten: de bezetting van het tweede tv-net was daar een van. Wat dat betreft, stond de PvdA aan dezelfde (verzuilde) kant als de KVP en ARP. Op 4 juni presenteerde Romme zijn eindrapport aan Juliana.

Een week eerder hadden Romme, Beel, De Quay en beoogd premier Marijnen al overlegd hoe nu verder te gaan. Ze waren geen van vieren lid van de fractie: die kon nog steeds alleen leven met een formatieopdracht aan haar voorzitter De Kort. Marijnen vond dat hij daarom geen formateurschap kon aanvaarden. Als compromis bracht Romme zijn opvolger de boodschap over dat deze wél formateur maar géén premier mocht worden: dat moest Marijnen worden. De Kort wilde dat ambt alleen laten lopen als De Quay zou willen, maar die weigerde dat nog steeds.

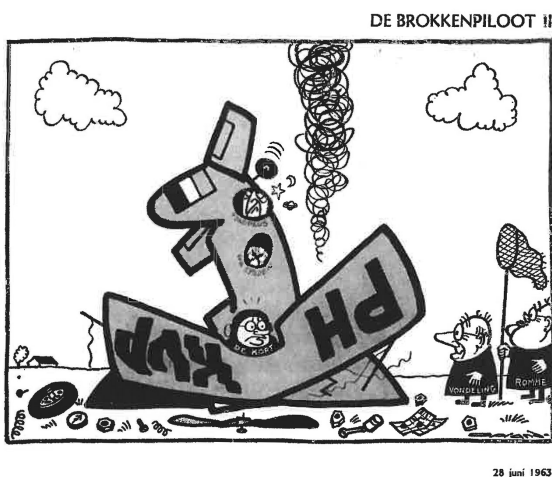
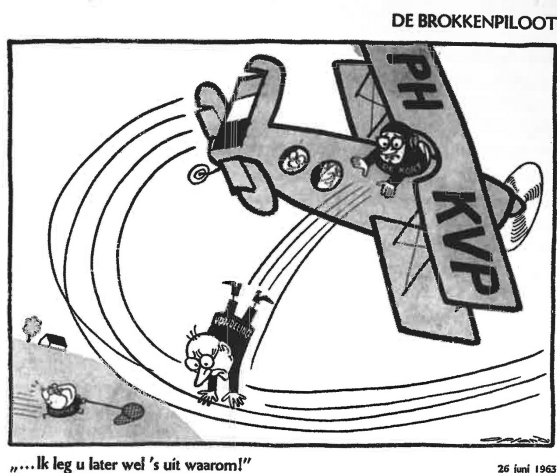
Onder dit nogal ongelukkige gesternte werd De Kort op 6 juni dan toch formateur. Hij werkte de bouwstenen van Romme uit tot een gedetailleerd programma, nog steeds met de vijf partijen. Op 21 juni liep hij echter tegen de eis van VVD-leider Toxopeus op dat deze eerst wilde weten wat de samenstelling van het kabinet zou worden, voor hij verder zou onderhandelen. De Kort vond dat hij moest kiezen. Omdat hij weinig zag in een premierschap van Marijnen, bood hij dit de gezaghebbende minister van Financiën Zijlstra, die lid van de ARP was, aan. Dat werd binnen de KVP wel beschouwd als een diepte-investering in de samenwerking van de drie christendemocratische partijen. Zijlstra hield de boot echter af, en ook de KVP vond het uiteindelijk niet aanvaardbaar het premierschap weg te geven. In het partijbestuur overheerste een voorkeur voor regeren met de VVD, en in de fractie was er op zichzelf ook steeds een meerderheid voor voortzetting van die samenwerking geweest. De Kort koos dus voor de VVD.

Nu werd heel zichtbaar waarom de KVP in 1959 zo had benadrukt dat een niet gewenste coalitiepartner niet de deur gewezen moest worden, maar dat die partij zichzelf buitenspel moest zetten. De Kort koos voor de VVD – niet op inhoudelijke gronden, maar alleen omdat De Kort zich door de VVD een ultimatum had laten stellen. Dat verzwakte zijn positie nog verder. Veertien

leden van de KVP-fractie steunden hem nog, twaalf anderen vonden dat hij zijn formatieopdracht terug moest geven en nog eens zeven steunden wel de keus voor de VVD maar niet de procedure.

Publicitair pakte de keuze voor de VVD rampzalig uit voor de KVP: Vondeling, die tot dan toe in de formatie steeds loyaal had meegewerkt en toezeggingen had gedaan, moest uit de pers vernemen dat de PvdA was afgefallen. Een brief van De Kort aan Vondeling dat hij de keus nog nader zou motiveren, bereikte Vondeling niet meer op tijd. Dat buitte de PvdA-leider maar al te graag uit. Verwijzend naar het postuur van De Kort reageerde hij die avond op de VARA-televisie door een destijds bekend kinderversje van Annie M.G. Schmidt te citeren: 'Dikkerdje, dikkerdje, ik sta paf!' Vervolgens zag Toxopeus zijn kans schoon en eiste nieuwe concessies, onder meer ten aanzien van de omroepparagraaf in het coalitieakkoord. Daar had De Kort, gezien zijn kritische fractie, geen ruimte meer voor. Hij gaf zijn opdracht terug. Opland illustreerde het als volgt weer treffend op 26 en 28 juni 1963 in de *Volkskrant*:

© Opland, De brokkenpiloot, 1963 c/o Pictoright Amsterdam 2017





Een nieuwe consultatieronde volgde. De PvdA wilde een formateur van KVP-huize; de KVP vroeg zelfs specifiek om De Quay als formateur. Om duidelijkheid te krijgen over de vraag of die de nood inmiddels al hoog genoeg vond, mocht hij formateur worden zonder de verplichting weer minister-president te worden. De Quay vond echter dat de PvdA terecht verbolgen was over de manier waarop die partij was behandeld en meende dat die eerst als-nog gemotiveerd buitenspel moest worden gezet door een informateur, zodat er duidelijkheid zou komen over de partijen in de coalitie (KVP, ARP, CHU en VVD). Die informateur werd op 28 juni – wederom – Beel. Zijn opdracht sprak van ‘vruchtbare samenwerking’ met het parlement: dat was de vaste formule voor een meerderheidscoalitie. ‘Zo breed mogelijke steun’ hoefde nu niet meer. Die formule paste bij Beels werkwijze, want hoe ongelukkig het optreden van De Kort ook geweest was, Beel had geen enkele behoefte terug te komen op diens keus voor de VVD of om de afwijzing van de PvdA nader te motiveren. Dat Vondeling vond dat de onderhandelingen over het coalitieakkoord tot dan toe vooral hadden gewezen op een kabinet met de PvdA deed daar niet aan af.

Beels werkwijze hield in dat met de vier beoogde coalitiepartijen verder zou worden gesproken over het programma. Na een week onderhandelen werd op 4 juli bij hem thuis overeenstemming bereikt over het coalitieakkoord. Naar Beels woonplaats ging dit de geschiedenis in als het ‘Akkoord van Wassenaar’ (niet te verwarren met het gelijknamige sociaal akkoord uit 1982). Het akkoord telde acht volle pagina’s (inclusief bijlagen). Voor het eerst ging het coalitieakkoord ook naar de Kamer, als bijlage bij de regeringsverklaring. Dat hier opnieuw Nederlandse formatiegeschiedenis werd geschreven, bleek uit de eerste paragraaf van het stuk, getiteld: ‘Aard en omvang van de aan te gane bindingen’ (met punten a t/m h, die ruim een pagina in beslag namen). Het kwam neer op een *formele* binding van de fractievoorzitters en een *morele* binding van de fracties. Voor het eerst stond dat expliciet in een coalitieakkoord. Dat fractievoorzitters meepraatten over het coalitieakkoord was op zichzelf echter niet nieuw: dat gebeurde, zoals besproken, al vanaf de oorlog bij elke formatie in meerdere of mindere mate. Dat de band met de coalitiefracties nu zo werd beschreven in het coalitieakkoord maakt echter dat hier desondanks gesproken wordt van een volgende stap in – wat Carla van Baalen noemde – ‘de parlementarisering van de kabinetsformatie’.<sup>450</sup>

Over het omroepbeleid was in het akkoord opgenomen dat er een ‘pacificatie-commissie’ zou komen, bestaande uit onder meer de vijf fractievoorzitters (ook die van de PvdA, al zou die weigeren, omdat er niets te pacificeren viel), die een zware stem kregen in de bezetting van het tweede televisienet. Over het financieel-economisch beleid stond vermeld dat de rijksuitgaven niet sneller mochten stijgen dan het nationaal inkomen – belangrijk voor Witteveen, die in



1959 nog niet naar Financiën mocht, maar nu alsnog de eerste VVD'er op deze post werd.

Op 5 juli werd De Quay alsnog benoemd tot formateur. De zetelverdeling van 6-3-2-2 stond net als in 1959 al snel vast, uitgaande van het minister-presidentschap bij de KVP. De Quay wilde dat nog steeds aan Marijnen laten. Alleen de portefeuilleverdeling en de personen moesten nog worden vastgelegd. Juist daarop was De Quay in 1959 echter vastgelopen. Dat gebeurde hem nu weer, en wel in de sociaaleconomische hoek. De KVP-kandidaat voor Sociale Zaken en Volksgezondheid, tevens de demissionaire minister daar, behoorde tot de stroming die liever met de PvdA had willen regeren. Hij was ontevreden over de sociale paragraaf in het coalitieakkoord, specifiek over de vraag of een verhoging van de AOW tot een sociaal minimum betaald mocht worden uit de algemene middelen. Om die reden hadden hij en twee andere ministers in de fractievergadering, waar het akkoord van Wassenaar goedgekeurd moest worden, daar ook niet mee ingestemd,<sup>451</sup> daarmee De Korts gezag weer verder aantastend. Voor het sociale gezicht van het kabinet was hij te belangrijk om te laten vallen.

Toen een bespreking van beoogd premier Marijnen met de drie beoogde ministers in de sociaaleconomische hoek geen overeenstemming opleverde, gaf De Quay op 15 juli gedesillusioneerd zijn opdracht terug. Wederom volgde een nieuwe adviesronde van de koningin met de vijf fractievoorzitters (de leiders van de overige kleine partijen mochten steeds alleen vlak na de verkiezingen op het paleis langskomen). Alleen De Kort wilde Marijnen als formateur benoemen; die werd het omdat de andere coalitiepartijen Beel adviseerden, die niet beschikbaar was. De ruzie in de sociaaleconomische hoek bleek met een compromisformule (een side-letter bij het coalitieakkoord, die werd vastgelegd in het constituerend beraad van het nieuwe kabinet) gesust te kunnen worden. Na nog wat geschuif met portefeuilles en personen slaagde Marijnen en kon hij premier worden.

Het plaatje kwam er als volgt uit te zien (zie tabel 37 op de volgende pagina).

Op 24 juli werden Marijnen en de overige bewindslieden beëdigd. Daar was De Quay blij mee, liet hij Marijnen weten ('Nu ben ik vrij'). Het vertrek van Zijlstra betekende ook meteen dat er voor de ARP geen plaats meer was in de sociaaleconomische hoek. Uniek was dat de gehele buitenlandhoek (en het premierschap) bij de KVP zat. Luns mocht weer blijven op Buitenlandse Zaken; op Defensie kwam Piet de Jong, die het in 1967 tot minister-president zou schoppen. Ook een andere latere premier trad tot het kabinet toe: Barend Biesheuvel, op Landbouw. Hij werd tevens vicepremier. De laatste ruil die Marijnen verrichtte, was die tussen Maatschappelijk Werk en Defensie. Eigenaardig genoeg had de VVD geen kandidaat voor Defensie, maar wel voor Maatschappelijk Werk: daar kwam ook de enige vrouwelijke minister.<sup>452</sup>

	Zetels TK	Sociaal- economisch	Buitenland	Binnenland	Ruimtelijk	Sociaal- cultureel
KVP	50	Sociale Zaken en Volksge- zondheid	Buiten- landse Zaken; Defensie		Volkshuisvesting en Bouwnijver- heid	Onderwijs, Kunsten en Weten- schappen
VVD	16	Financiën		Binnenlandse Zaken		Maat- schappelijk Werk
ARP	13				Landbouw en Visserij (vice- premier); Verkeer en Waterstaat	
CHU	13	Economi- sche Zaken		Justitie		

Tabel 37 Verdeling van de ministersposten over de partijen, 1963-1965

De KVP had de verkiezingen gewonnen maar de formatie verloren. Met name de strapatsen van De Kort hadden de partij ernstig aan gezag doen inboeten. Hij zou daar met enige vertraging zelf ook het slachtoffer van worden: na een fractie-evaluatie door het partijbestuur trad hij in december 1963 alsnog af als fractievoorzitter. De PvdA won in deze formatie de publicitaire slag; de sympathie voor de partij was sterk toegenomen na wat Vondeling 'de gekste kabinetsformatie aller tijden' noemde. Die had toch weer zeventig dagen in beslag genomen.

**Intermezzo: geen tussentijdse coalitievorming – ongeschreven staatsrecht, gewoonterecht, of een kwestie van democratisch fatsoen?**

Het kabinet-Marijnen viel op 26 februari 1965 over de toekomst van het omroepbestel en de invoering van de etherreclame. De tegenstellingen tussen de partijen die aan het kabinet deelnamen, bleken te groot om de crisis op te lossen. Hoe nu verder?

Beel meende dat het in deze situatie niet mogelijk was om te komen tot Kamerontbinding en vervroegde verkiezingen: er was namelijk geen conflict tussen kabinet en Kamer. Dat was ook nu niet de enig mogelijke visie daarop, net zo min als dat gold voor zijn opvatting in 1958 dat een demissionair kabinet de Kamer niet zou mogen ontbinden. De optie van nieuwe verkiezingen werd echter niet werkelijk relevant. Uit de adviezen die alle fractievoorzitters op 1 maart

uitbrachten aan het staatshoofd bleek dat alleen de Boerenpartij nieuwe verkiezingen wilde. Vondeling schreef in zijn memoires over deze formatie dat één lid van zijn fractie pleitte voor nieuwe verkiezingen: haar oud-voorzitter Van der Goes van Naters. Voor de PvdA (en voor de christelijke partijen) was het echter weinig aantrekkelijk dat de omroep politiek de inzet van de verkiezingen zou worden: de commerciële televisie begon aan populariteit te winnen. Dat de partij misschien weer zou kunnen gaan regeren als de breuk niet gelijmd kon worden, speelde natuurlijk ook mee.<sup>453</sup>

Op de afwikkeling van de crisis wordt in de volgende paragraaf teruggekeken. Hier gaat het over de vraag hoe te verklaren is dat na 1965 geen tussentijdse wisseling van coalitiepartner meer plaatsvond, terwijl daar tijdens die wisseling zelf weinig of geen discussie over was. Hier zal de vorming van interim-kabinetten die slechts enkele maanden bestonden en meteen nieuwe verkiezingen uitschreven, niet worden behandeld, wel de tussentijdse vorming van een andere coalitie die de parlementaire periode alsnog vol wil maken.

Uit constitutioneel-rechtelijk oogpunt is er niets tegen een tussentijdse wisseling van coalitie. Kortmann stelt: 'In het Nederlandse constitutionele recht is het voldoende dat een Kamermeerderheid een kabinet steunt of op zijn minst gedooft. Hoe deze meerderheid wordt verkregen is – afgezien van illegale praktijken – uit staatsrechtelijk oogpunt irrelevant.'<sup>454</sup>

Dat er in 1965 tussentijds van coalitie gewisseld was, werd (later) pas een thema toen ook het kabinet met de PvdA ten val kwam – in oktober 1966 in de beruchte 'Nacht van Schmelzer', die ook nog separaat zal worden besproken. Toen werd een interim-kabinet gevormd (van KVP en ARP) onder aanvoering van Jelle Zijlstra (dat vervroegde verkiezingen uitschreef). Net als in 1958 werd toen aldus een politieke kleurwisseling ingeluid door de politieke elite en niet door een kiezersuitspraak. In het oog sprong echter vooral dat er op basis van één verkiezingsuitslag (die van 1963) drie verschillende coalities werden gevormd, met steeds een andere minister-president.

Vis beschrijft hoe de opvattingen over de toelaatbaarheid daarvan vanaf 1967 snel in beweging kwamen. Geheel los te zien van de politieke mode van dat moment was dat niet (de nieuwe partij Democraten 66 stelde zich bij uitstek kritisch op tegenover het politieke bestel en behaalde in 1967 meteen zeven zetels in de Tweede Kamer). Vis plaatste de bron van het uitgangspunt dat er een 'verplichting' tot nieuwe verkiezingen bij coalitiewisseling zou bestaan bij de werkgroep van christen-radicalen in november 1967, een voorloper van de Politieke Partij Radicalen (PPR), die dit punt in haar programma zou opnemen. Ook de PvdA en D66 deden dat in hun programma voor de verkiezingen van 1971, en zelfs de drie samenwerkende christendemocratische partijen namen hierover een tekst op. Van de grotere partijen sprak alleen de VVD zich er niet over uit.

Vis vindt de verklaring voor het snelle succes van het taboe op tussentijdse coalitievorming in de ervaringen van de PvdA in de jaren vijftig en zestig, meer precies in 1958 en 1966. In beide situaties zat er voor de PvdA, die nu eenmaal een minderheid vormde in de coalitie, weinig anders op dan die na een crisis te verlaten. Hij citeert de frustratie van oud-PvdA-leider Burger over die beide afwikkelingen als volgt: 'Voorafgaand aan de verkiezingen werd dan een interim-kabinet uit de hoed getoverd waarin, of dat nu Beel heette of Jelle-zal-wel-zien, in ieder geval geen socialisten voorkwamen.' Zo gezien diende een interim-kabinet dan in feite als christendemocratische voorbereidingsoefening om, na het afscheid van de PvdA, vervolgens na de verkiezingen de VVD in de coalitie op te nemen.<sup>455</sup>

Vooraf de PvdA, in het bijzonder haar Kamerlid Ed van Thijn, droeg actief bij aan de gedachte dat tussentijdse coalitiewisseling iets verdachts zou zijn, waarbij het hoofdargument was dat daar geen kiezer aan te pas kwam. Daarbij moet bedacht worden dat de PvdA ook een machtspolitieke reden had om hier-tegen te ageren.<sup>456</sup>

Het debat in eerste lezing over de Grondwetswijziging, die – na vele jaren van discussie en voorbereiding – uiteindelijk in 1983 van kracht zou worden, bood een illustratie van de diverse interpretaties van het taboe op tussentijdse coalitiewisseling. De wetsvoorstellen waren al in 1976 ingediend door het kabinet-Den Uyl (Van Thijn was toen PvdA-fractievoorzitter). In de Memorie van Toelichting stond hierover vermeld: 'Een tussentijdse kabinetswisseling zonder dat verkiezingen worden uitgeschreven, wordt naar de huidige opvattingen niet of nauwelijks aanvaardbaar geacht.' De Raad van State gaf in zijn advies aan dat zij die formulering graag door een wat 'behoedzamere' vervangen wilde zien. Dat was tegen het zere been van de PvdA-fractie, die al ten tijde van de schriftelijke voorbereiding oppositie voerde tegen het CDA-VVD-kabinet-Van Agt/Wiegel. De PvdA-fractie vond blijkens het Voorlopig Verslag juist 'dat een tussentijdse kabinetswisseling zonder verkiezingen naar de huidige opvattingen niet aanvaardbaar is'. De toevoeging 'of nauwelijks' uit de Memorie van Toelichting was daarbij weggelaten: 'Die stelling is onderdeel geworden van de ongeschreven regels van ons parlementaire stelsel', zo meende de PvdA. In de Memorie van Antwoord antwoordde de regering, onder verwijzing naar de opvatting van de Raad van State, dat tussentijdse coalitiewisseling het kabinet 'voorspands niet waarschijnlijk' leek.<sup>457</sup>

Die onmiskenbare afzwakking ten opzichte van de oorspronkelijke Memorie van Toelichting schoot Van Thijn in het verkeerde keelgat. Hij vond dat het hier ging om 'een regel van ongeschreven staatsrecht'. Dat ging minister Wiegel van Binnenlandse Zaken echter weer te ver: hij meende dat 'zich een ongeschreven regel van parlementair politiek gewoonterecht aan het vormen is'. De

heren kwamen op dit punt niet nader tot elkaar; de visies van de andere partijen stemden vaak meer overeen met de opvatting van de regering.

Vis bestreed overigens ook Wiegels opvatting dat hier sprake was van (toekomstig) gewoonterecht. Dan zou namelijk ‘volstrekt duidelijk zijn dat na iedere crisis ontbinding volgt’. Hij wees er echter (schrijvend in 1987) op dat bij een kabinetscrisis consultaties door het staatshoofd ‘een onmisbaar onderdeel van de procedure’ vormden: ‘Consultaties impliceren altijd de mogelijkheid van Kamerontbinding, maar ook de mogelijkheid van iets anders.’ Het taboe op tussentijdse coalitiewisseling was volgens hem een kwestie van ‘democratisch fatsoen’: ‘het honoreren van verwachtingen omtrent partnerkeuze die bij de kiezers van bepaalde partijen zijn gewekt’.<sup>458</sup>

Betekent het feit dat er sinds 1965 de facto niet meer aan tussentijdse coalitiewisseling gedaan is (afgezien van interim-kabinetten van maximaal enkele maanden die steeds meteen verkiezingen uitschreven: in 1972, 1982 en 2006), nu ook dat dat in de toekomst niet meer zal gebeuren? De fatsoensnorm die Vis bedoelde, lijkt op zichzelf sinds 1965 wel stevig gevestigd, maar dat garandeert allerminst dat er niet toch ooit weer tussentijds een andere coalitie gevormd kan worden met de ambitie om de rit uit te zitten als de politieke omstandigheden van dat moment dat wenselijk zouden maken. De beste illustratie daarvan is nog wel dat Vis in zijn bundel over het ontbindingsrecht, ter vergelijking, de vertrouwensregel wél tot het gewoonterecht rekent: ‘Het is onomstreden gewoonterecht dat een minister die het vertrouwen van het parlement heeft verloren, heengaat’.<sup>459</sup>

Bijna twintig jaar nadat Vis dit schreef, bleek dit echter toch niet zo onomstreden te zijn: er deden zich toen – in 2006 – politieke omstandigheden voor waarin een minister in wie het vertrouwen werd opgezegd (Verdonk) toch mocht aanblijven. Bij coalitievorming lijkt het dan ook geraden zeer terughoudend te zijn met het etiket ‘gewoonterecht’, en zelfs met dat van ‘democratisch fatsoen’.

### **De tussentijdse coalitievorming van 1965: switch van VVD naar PvdA**

Terug naar de kabinetscrisis van 1965. In een consultatieronde na de val van het kabinet over de omroep politiek bleek relatief veel eensgezindheid over de af te leggen marsroute. Alle partijen hadden een eerste voorkeur voor het lijmen van de crisis en dus handhaving van de coalitie van KVP, ARP, CHU en VVD. Als dat niet zou lukken, dan wilde de KVP de VVD inruilen voor de PvdA. Die laatste partij wilde dat echter pas als ook een coalitie van KVP, ARP en CHU (76 zetels) er niet inzat. Vondeling wilde op die manier zeker stellen dat, als de PvdA aan tafel zou komen, de overige coalitiepartijen geen alternatief meer hadden. Er was brede steun voor Norbert Schmelzer als informateur; hij

was De Kort opgevolgd als fractievoorzitter van de KVP. Alleen Schmelzer zelf wilde een VVD'er, omdat die partij volgens de KVP de crisis veroorzaakt had. Op 2 maart mocht Schmelzer desondanks zelf aan de slag als informateur. Zijn opdracht was beperkt tot een poging om het kabinet te lijmen.<sup>460</sup>

Al binnen twee weken had Schmelzer die klus geklaard. Hij stelde vast dat de breuklijnen die de crisis veroorzaakt hadden nog dezelfde waren en dat het conflict niet oplosbaar was. De essentie ervan was dat in het kabinet geen overeenstemming bestond tussen de toelatingscriteria voor nieuwe zendgemachtigden (omroepen) en de zendtijdverdeling (een verdeelsleutel naar rato van het ledental) voor de inmiddels twee televisienetten. KVP en ARP stonden hier tegenover de VVD alsook de CHU, die aanvankelijk een middenpositie leek in te nemen. Alleen de optie van een vorm van samenwerking van KVP, ARP en CHU leek daarmee achter de horizon te verdwijnen. Omdat KVP en ARP bovendien vonden dat de omroepkwestie evenmin in de ijskast kon, leverde Schmelzer zijn opdracht op 12 maart weer in.

In een nieuwe consultatieronde (met de vijf fractievoorzitters) stelde Von- deling zich nogal wantrouwend op: hij was er nog steeds niet van overtuigd dat de KVP nu van harte wilde samenwerken met de PvdA en adviseerde om Schmelzer een vervolgopdracht als formateur te geven. Meestal kwam daar het premierschap van de formateur uit voort. Schmelzer zelfde wilde op deze positie echter een CHU'er, waarschijnlijk omdat hij vond dat die partij teveel tegen de VVD had aangeleund en haar in het christendemocratische kamp wilde houden. Alle anderen hadden hiervoor echter Schmelzer in gedachten, waardoor het formateurschap snel op hem afkwam. Op zaterdagavond 13 maart liet hij Juliana weten dat hij liever een andere KVP'er als formateur zag, en wel Jo Cals. Deze had (meer) regeerervaring dan hij en was in 1963 al voorstander geweest van de PvdA als coalitiepartner, wat hem als premier aanvaardbaarder zou maken voor de KVP. Omdat Cals bovendien beter lag bij de PvdA zou hij misschien ook meer uit de onderhandelingen kunnen slepen. Dat geen enkele andere partij Cals als formateur had voorgedragen, bleek geen bezwaar te zijn.

Schmelzer probeerde Cals vanaf Soestdijk te bereiken, maar die steeg toen met zijn gezin net vanaf Schiphol op in een vliegtuig naar Rome, zo vernam Schmelzer toen hij met de luchthaven belde. 'Laat u het dālen, meneer Schmelzer, laat u het dālen', reageerde Juliana daarop. Op zijn vraag of hij mocht zeggen dat dit een verzoek van de vorstin betrof, kwam het antwoord: 'Nee, nee, nee, waarāchtig niet!' Uiteindelijk werd Cals in Rome bereikt en de volgende dag per regeringstoestel teruggehaald. Op maandagochtend 15 maart zat hij bij Juliana, en hij verliet paleis Soestdijk met een formatieopdracht volgens de gebruikelijke formule ('vruchtbare samenwerking').

Cals zou dus de besprekingen gaan voeren met de fractievoorzitters van

KVP, PvdA, ARP en CHU. Hij zette een nieuwe stap in de openbaarheid van de kabinetsformaties door als eerste formateur op gezette tijden echte persconferenties te geven (De Quay had zich in 1959 als formateur nog beperkt tot quasi-spontane ontmoetingen met de pers).

PvdA-fractievoorzitter Vondeling had in zijn eerste bespreking met Cals laten weten welke wensen hij op elk van de vier P's (van partijen, programma, portefeuillevverdeling en personen) had. Wat de partijen betrof, wilde hij de CHU er alleen bij als daarmee afspraken te maken waren over het omroepbeleid. De VVD was nu van tafel, maar de positie van de CHU was onduidelijk. Ook op programmatisch vlak had Vondeling een aantal wensen, die hij onder leiding van de formateur graag wilde bespreken met de andere fractievoorzitters. Tot slot sprak hij zich uit over de belangrijkste portefeuille, het premierschap, waarvoor hij Marijnen vetode. Die had een kabinet met de VVD geleid, en Vondeling vond het 'een kwestie van politiek fatsoen' dat hij daarna niet een kabinet met de PvdA zou leiden.

Vondeling had eerder al de *déconfiture* van Marijnen ingeleid. Na de val van het kabinet had hij Marijnen naar de Kamer geroepen om uitleg te verschaffen over de omroepcrisis. Dat had hij toch nodig om de koningin te kunnen adviseren, betoogde hij. Zij had haar consultaties bewust uitgesteld tot na dit Kamerdebat. Marijnen kwam weliswaar naar de Kamer, maar zweeg gedurende het gehele debat. Zijn redenering was dat het kabinet met één mond hoorde te spreken, maar dat kon nu juist niet meer door de ontstane crisis. Vondeling wist op 1 maart ook van dit Kamerdebat – net als bij zijn optreden in de formatie van 1963 – een groot publicitair succesnummer te maken. Een urenlang zwijgende premier die de hoon van de oppositieleider over zich heen moest laten komen, in een debat dat op tv te volgen was (toen al in meer dan de helft van de huiskamers), maakte nou niet direct een sterke indruk.

Op 25 maart viel de CHU af. Fractievoorzitter Beernink had zich door zijn fractie op pad laten sturen met een voorbehoud. Als het coalitieakkoord en de portefeuilles verdeeld zouden zijn, wilde hij nog kunnen terugkomen op het omroepbeleid. Formateur Cals en de andere drie onderhandelaars concludeerden toen dat verder onderhandelen met de CHU zinloos was. Om deze nogal procedurele maar wel cruciale reden viel de CHU af, terwijl KVP en ARP aan boord bleven. Dat was voor het eerst sinds 1952: die drie partijen hechtten aan hun onderlinge band. Nu ging de formatie echter verder met KVP, PvdA en ARP.

Nu er duidelijkheid was over de partijen die aan tafel zaten, ging het gesprek verder over het programma. De PvdA slaagde erin een aantal van haar wensen in het programma te krijgen, onder meer met als resultaat dat er een stijging van de rijksuitgaven werd overeengekomen – tot verontrusting van de KVP-fractie. Het coalitieakkoord werd voor het eerst nog voor de regeringsverklaring naar



de Kamer gestuurd. Dat was overigens eigenaardig samengesteld: het omvatte vijf aparte stukken uit de formatiegeschiedenis (samen 14 pagina's) die eigenlijk alleen over de omroepkwestie gingen. Hoe bijvoorbeeld het financieel-economische beleid van het kabinet er zou uitzien, werd pas bekendgemaakt in de regeringsverklaring. Vis spreekt van 'een document dat nog geen regeerakkoord wordt genoemd, maar het al wel is'.<sup>461</sup>

Gaandeweg kwam tevens ter sprake dat de drie coalitiepartijen graag wilden dat Cals zelf premier zou worden. Die aarzelde, onder meer vanwege zijn zwakke gezondheid. Wel ging hij Marijnen alvast vertellen dat die geen premier kon blijven. Door een verklaring voor hem op te stellen dat het juist was om op te stappen, hoopte hij te voorkomen dat dit zou worden gezien als gezichtsverlies voor Marijnen en als een concessie aan de PvdA. Uiteindelijk vond Cals dat hij teveel vergroeid was geraakt met de formatieonderhandelingen om er nog onderuit te kunnen, en aanvaardde hij het minister-presidentschap.

Op 1 april begon de fase van de portefeuillevdeling en de personen. Daarvoor gebruikte Cals het halmabord van zijn kinderen, waarbij alle partijen kleuren en poppetjes hadden. De verdeling lag snel vast: KVP en PvdA zouden elk vijf ministersposten krijgen en de ARP drie.

De problemen begonnen met de claim van Vondeling om zelf naar Buitenlandse Zaken te gaan. De PvdA had in het verleden vaak scherpe kritiek geuit op Luns, die al dertien jaar minister was. De KVP wilde echter juist om die reden Luns niet kwijt, en zo ontstond er een prestigestrijd. Uiteindelijk ging Vondeling akkoord met een dubbele toezegging: Luns zou na deze kabinetsperiode als minister verdwijnen (dat kon Cals makkelijk toezeggen) en er kwam een tweede (PvdA-)staatssecretaris op Buitenlandse Zaken.

Het andere departement dat Vondeling meteen claimde, was dat van Economische Zaken; daar zou de latere minister-president Joop den Uyl zijn debuut als minister maken. Geen enkele partij wilde echter Financiën hebben. De KVP had er geen kandidaten voor. Schmelzer vroeg Vondeling toen om dat zelf te gaan doen, waarmee deze aarzelend akkoord ging. Dat mocht van hem echter niet ten koste van Economische Zaken gaan. Onder dreiging dat Cals het bijltje erbij neer zou gooien, ging Schmelzer er toen mee akkoord dat de PvdA die twee posten in de sociaaleconomische hoek zou krijgen. De KVP-fractie ging daar alleen maar mee akkoord omdat Schmelzer er de vertrouwenskwestie aan verbond. Als doekje voor het bloeden kreeg de KVP het nieuwe ministerschap voor Ontwikkelingssamenwerking – een ministerschap zonder portefeuille dat hierna zou worden ondergebracht bij Buitenlandse Zaken. Daardoor kon er ook een plekje gevonden worden voor Theo Bot, de enige KVP-minister (naast Marijnen) die uit de boot dreigde te vallen omdat de partij Onderwijs kwijtraakte. De andere KVP-ministers bleven op hun plek.

Het plaatje werd daarmee als volgt:

	Zetels TK	Sociaal- economisch	Buitenland	Binnenland	Ruimtelijk	Sociaal- cultureel
KVP	50	Sociale Za- ken en Volks- gezondheid	Buitenland- se Zaken; Defensie; Ontwikke- lingssamen- werking		Volkshuis- vesting en Ruimtelijke Ordering	
PvdA	43	Financiën (vice- premier); Economische Zaken		Justitie	Verkeer en Waterstaat	Cultuur, Recreatie en Maatschap- pelijk Werk
ARP	13			Binnenland- se Zaken	Landbouw en Visserij (vicepremier)	Onderwijs en Wetenschap- pen

Tabel 38 Verdeling van de ministersposten over de partijen, 1965-1966

Eigenlijk bezat de PvdA meer dan de twee ministersposten in de sociaaleconomische hoek. De KVP-minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid<sup>462</sup> was namelijk ook van de linkervleugel van die partij en lag bijzonder goed bij de vakbeweging. De KVP bezette weer de gehele buitenlandhoek. Het kabinet begon op 14 april 1965 en werd aangekondigd als een club van ‘sterke mannen’ (wat mede betekende dat er geen enkele vrouw inzat).

### **Intermezzo: gevolgen voor de coalitievorming van de Nacht van Schmelzer**

De beroemdste kabinetscrisis in de naoorlogse Nederlandse politiek deed zich voor in de nacht van 13 op 14 oktober 1966 tijdens de Algemene Politieke en Financiële Beschouwingen. KVP-fractievoorzitter Schmelzer diende toen een motie in die neerkwam op een afwijzing van het financieel beleid van het kabinet-Cals. Simpel gezegd vond zijn fractie dat er een te grote stijging van de uitgaven dreigde. In het coalitieakkoord van het kabinet-Marijnen had gestaan dat de rijksuitgaven niet sneller mochten groeien dan het nationaal inkomen; bij het aantreden van het tussentijds gevormde kabinet-Cals had de premier in zijn regeringsverklaring duidelijk gemaakt dat dat uitgangspunt tijdelijk verlaten mocht worden. Vanuit de conservatieve hoek van de KVP bouwde zich onvrede op over het financieel beleid van het kabinet. Dat culmineerde die nacht in de indiening van een motie door Schmelzer. Cals verklaarde die onaanvaardbaar,

maar met steun van het overgrote deel van de KVP-fractie, CHU en VVD, en een aantal kleine rechtse fracties, werd deze uiteindelijk toch aanvaard. Daarmee viel Cals' kabinet al na anderhalf jaar.<sup>463</sup>

In de volgende paragraaf zal worden stilgestaan bij de formatie die hierna begon en bij de daaropvolgende vervroegde verkiezingen met daarna weer een formatie. De centrale vraag hier luidt: wat waren de gevolgen voor het partijpolitieke landschap en de coalitievorming?

Honderdduizenden Nederlanders maakten met de Nacht van Schmelzer voor het eerst rechtstreeks op televisie een kabinetscrisis mee. De Kamervoorzitter ontving zelfs enige tientallen telefoontjes en telegrammen toen een door hem aangekondigde nachtelijke schorsing een kwartier langer duurde dan gepland. Toen om tien over vijf in de ochtend de motie van Schmelzer was aangenomen, vroeg Cals om schorsing van de beraadslagingen. In de volgende dagen bleek het beeld dat in de media van de KVP bestond desastreus. Schmelzer (door Wim Kan in zijn oudejaarsconférence van dat jaar getypeerd als 'een gladde teckel met een vette kluif in zijn bek') werd algemeen neergezet als de moordenaar van Cals. Schmelzer werd verguisd, en de premier viel medelijden ten deel, wat hij zich graag liet aanleunen. De Katholieke Radio Omroep (KRO), de katholieke *Volkskrant* en katholieke vakbond kozen partij voor het kabinet.<sup>464</sup>

'De Nacht' had ingrijpende gevolgen voor het Nederlandse partijpolitieke landschap. Toevallig op de dag erna werd de nieuwe politieke partij Democraten '66 formeel opgericht. In een pamflet van de initiatiefnemers, dat veel adhesiebetuigingen had opgeleverd, stond een maand eerder: 'Wij zijn van mening dat ons staatsbestel bedroevend functioneert. Het politieke spel moet nog steeds worden gespeeld volgens regels die dateren uit de vorige eeuw. Die regels zijn in de jaren na 1848 opgesteld voor een maatschappij die niet te vergelijken is met de onze.'<sup>465</sup>

In februari 1968 splitste een aantal radicale fractieleden van de KVP aan de linkerkant van het politieke spectrum zich af van die partij om – samen met gelijkgestemden uit de ARP – met een nieuwe partij aan de volgende verkiezingen mee te doen: de Politieke Partij Radicalen (PPR), die inmiddels is opgegaan in GroenLinks. Vooral de KVP kwam door de Nacht van Schmelzer in het defensief terecht. Een paar weken nadien organiseerde de *Volkskrant* een conferentie over 'het partijwezen'. Daar werd vooral het voortbestaan van de confessionele partijen ter discussie gesteld. Schmelzer leek de geest uit de fles te hebben laten ontsnappen.<sup>466</sup>

Ontegenzeggelijk het meest langdurig en ingrijpend waren de gevolgen echter voor de relaties tussen de KVP en de andere grote partij, de PvdA. Al voor de Nacht van Schmelzer roerde zich in die partij een groep radicale jongeren, Nieuw Links geheten, die in de daaropvolgende jaren een groeiende invloed

zou weten te verwerven. De KVP was hierbij steeds de gebeten hond. Al op 6 september 1966 heette het in een pamflet: 'Het streven van de KVP, als grootste en onmisbare partij steeds de spil bij de kabinetsformaties, is altijd geweest de VVD en PvdA zo tegen elkaar uit te spelen, dat de verschillen zo minimaal mogelijk werden.' Daar moest een einde aan komen door wat de 'polarisatiestrategie' zou gaan heten: het bewust aanscherpen van de tegenstellingen, om zo met name de KVP te dwingen om (voor de verkiezingen) te kiezen tussen een coalitie met VVD of PvdA, waar de KVP de partij die keuze tot dan toe graag vermeed. Er moest dus worden gepolariseerd tegen de KVP (en eventueel ARP en CHU) in plaats van met deze partij(en) coalitieonderhandelingen te voeren.

Later in 1966 was in het manifest *Tien over Rood* van Nieuw Links te lezen dat de PvdA voortaan alleen aan een kabinetsformatie zou deelnemen 'als er garanties zijn dat een vóór de verkiezingen gepubliceerd minimumprogramma ook binnen de normale regeringsperiode zal worden verwezenlijkt'. Anders moest de PvdA geen coalitie (met de KVP) aangaan.<sup>467</sup>

Philip van Praag heeft zijn proefschrift gewijd aan de elf jaar intern debat in de PvdA na de Nacht van Schmelzer. Hij beschrijft hoe deze een sterk katalyserend effect had op de PvdA-strategie om te polariseren. De afkeer van de KVP was diep geworteld, nu die partij de val van een kabinet waar de PvdA in was vertegenwoordigd op haar geweten had. Dat leidde er bij de verkiezingen van 1967 overigens nog niet toe dat de lijsttrekker zich ook uitsprak tegen regerings-samenwerking met de KVP. Voor de verkiezingen van 1967 werd al in september 1966 niet Vondeling – het gezicht van het weinig populaire kabinet – tot lijsttrekker gekozen, maar de minister van Economische Zaken, Joop den Uyl. Hij zou de partij twintig jaar lang blijven leiden.

Omdat de PvdA vanaf 1967 opnieuw veroordeeld was tot de oppositie, kreeg de weerzin tegen de KVP vanaf dat moment alle ruimte. Dat culmineerde op het PvdA-congres van 6 en 7 maart 1969 in de aanvaarding van een resolutie waarin, 'gelet op de politieke opstelling van de huidige KVP' werd uitgesproken 'dat de Partij van de Arbeid aansluitend aan de komende Kamerverkiezingen geen regeringssamenwerking met de KVP zal aangaan'. Alleen het woordje 'huidige' voor KVP gaf de partijleiding enige speelruimte: vanaf dit moment werd de KVP de maat genomen om te bezien of zich al genoeg vernieuwing in die partij had voltrokken om van een nieuwe KVP te kunnen spreken.<sup>468</sup>

Toen de verkiezingen van 1971 naderden, werd de anti-KVP-resolutie uit strategische overwegingen ingetrokken, al werd dat geneutraliseerd door de oproep dat het beleid van het centrumrechtse-kabinet De Jong diende te worden veroordeeld. Het idee hierachter was dat de KVP niet te gemakkelijk de PvdA als onredelijk zou moeten kunnen wegzetten. Uit alles bleek echter dat de PvdA nog steeds niet met de KVP wilde regeren. Daarom werd een inhoudelijke aan-

leiding gezocht – en gevonden – om dat te bekrachtigen. Zo vervreemdden de fracties van de KVP, ARP en CHU van de vakbeweging, tijdens een Kamerdebat over een zogeheten ‘loonmaatregel’, en kozen ze uitdrukkelijk voor de coalitie (met de VVD).

Om sterker te staan tegenover de drie christendemocratische partijen zocht de PvdA samenwerking met andere linkse partijen, en wel op het niveau van het programma en de personen. Saillant is overigens dat in de aanloop van de verkiezingen van 1971 de drie christendemocratische partijen *eerder* met hun gemeenschappelijke programma kwamen. Dat was ten dele een reactie op de linkse samenwerking, ten dele het effect van autonome maatschappelijke ontwikkelingen als de ontkerkelijking en de ontzuiling die vanaf 1963 ook doorwerkten in de verkiezingsuitslagen, en ten dele omdat de partijleiders nauwere samenwerking stimuleerden, waar hun partijen zich al langer verbonden met elkaar voelden.

Een poging van PvdA, D66 en PPR in 1971 om al voor de verkiezingen tot samenwerking te komen met KVP, ARP en CHU, op basis van een overleg over de beide gezamenlijke programma's, liep op niets uit. De christendemocraten wilden slechts een open overleg, terwijl de linkse partijen aan het gesprek conclusies wilden verbinden omtrent de komende kabinetsformatie. De drie linkse partijen besloten toen, kort voor de verkiezingen, tot de presentatie van een zogeheten ‘schaduwkabinet’: dat gaf blijk van een coalitievoorkeur voor elkaar als een progressief blok, bedoeld als wapen in de strijd tegen de christelijke middenpartijen die traditioneel geen coalitievoorkeur uitspraken. Zestien vertegenwoordigers van PvdA, PPR en D66 presenteerden zich als een alternatief kabinet. De boodschap was dat dit kabinet het zittende zou aflossen als het de meerderheid zou behalen. Publicitair was dit schaduwkabinet een succes: het vergaderde tot de verkiezingen elke dag met aansluitend een persconferentie. Zowel het linkse blok als het christendemocratische blok kwam in 1971 bij de verkiezingen echter niet eens in de buurt van een meerderheid in de Tweede Kamer (52 resp. 58 zetels).<sup>469</sup>

Bij de vervroegde verkiezingen na een kabinetscrisis het jaar daarop, in 1972, deden zowel KVP, ARP en CHU enerzijds als PvdA, D66 en PPR anderzijds alle als aparte partijen mee aan de Kamerverkiezingen. De drie linkse partijen presenteerden wederom een schaduwkabinet, al betrof het deze keer geen volledig alternatief kabinet, maar een niet-volledige lijst van ministers. Beide blokken presenteerden ook weer een gezamenlijk programma. Publicitair sloeg het programma van de progressieve drie, *Keerpunt '72*, het meest aan. Hoofdstuk 1, getiteld ‘Demokratisering’, begon met een ferme passage over coalitievorming: ‘De kiezers behoren te beslissen over de regeringsvorming. Wisseling van kabinet vindt daarom niet plaats dan na verkiezingen. Samenwerkende partijen

horen vóór verkiezingen de hoofdlijnen van hun regeringsprogramma en van de samenstelling van een nieuwe regering bekend te maken.<sup>470</sup>

Ook in 1972 probeerden de linkse partijen de christendemocraten te dwingen tot een keuze voorafgaand aan de verkiezingen tussen 'links' en 'rechts', echter wederom tevergeefs.<sup>471</sup> De christendemocraten zaten publicitair nog steeds in het defensief. Mede daardoor stelde de PvdA zware eisen aan een samenwerking. Dat de KVP nog net niet helemaal werd uitgesloten van samenwerking veroorzaakte ook al een kleine opstand in de PvdA. Illustratief is dat een medewerker van het Wetenschappelijk Bureau van de PvdA<sup>472</sup> in juli 1972 een klinkende open brief schreef die de linkse drie aan de kiezers duidelijk moest maken dat zij samen 76 zetels moesten behalen. Van Praag maakt in zijn boek geen melding van enige tegenwerping dat dit gespeend was van iedere realiteitszin. Het wantrouwen dat eruit sprak tegenover de christendemocratische partijen was volgens hem juist wijdverbreid. In de open brief stond o.a.:

De enige mogelijkheid, zo moeten we stellen, dat er een ander beleid komt na vijf jaar narigheid, is dat de kiezers ervoor zorgen dat die meerderheid er komt. Geen dubbele bodem, geen flauwekul, geen achterdeurtjes openlaten. (...) Een samengaan met KVP – ARP – CHU [zou] in feite het einde inluiden (zo niet symboliseren) van een reeks hoopvolle ontwikkelingen die sinds pakweg 1967 in onze partij geconstateerd kunnen worden.<sup>473</sup>

### **De coalitievorming van 1966 en 1967: opnieuw centrumrechts**

De Nacht van Schmelzer kwam voor de PvdA als een *blessing in disguise*. Het kabinet van Cals en Vondeling was niet populair, en de PvdA boekte in het voorjaar van 1966 slechte resultaten bij verkiezingen voor gemeenteraden en Provinciale Staten. Dat de fractievoorzitter van de KVP een KVP-premier naar huis had gestuurd, leidde de aandacht af van de malaise in de eigen partij. Zodra de kabinetscrisis was ontstaan, wilde de PvdA op korte termijn maar één ding: de oppositie in. Naar buiten toe moest echter de indruk gewekt worden dat de PvdA graag door wilde in het kabinet-Cals (dat dan verkiezingen zou uitschrijven). Daardoor kon in de verkiezingscampagne de zwartepiet geheel bij Schmelzer gelegd worden. Daarmee wordt tevens duidelijk dat Daudts leer van de uiterste noodzaak in dit opzicht eenzijdig is: de PvdA had helemaal niet altijd de behoefte om te regeren.<sup>474</sup>

Na de Nacht van Schmelzer volgde een consultatieronde. De vijf grote partijen meenden dat moest worden aangestuurd op Kamerontbinding en vervroegde nieuwe verkiezingen en dat Schmelzer formateur moest worden. Het betrof vrij algemeen een wraakoefening op hem: kennelijk was die niet alleen

onvermijdelijk, maar werd dat ook belangrijker gevonden dan een snelle oplossing van de crisis. Ook de PvdA noemde Schmelzer. Als zijn formatie poging zou mislukken, zou hij nog verder beschadigd worden, maar als deze zou slagen en Schmelzer premier zou worden, kon de PvdA volop campagne tegen hem voeren. Ook Cals hoopte stilletjes dat Schmelzers pogingen zouden mislukken. Zelf adviseerde Schmelzer het staatshoofd, namens de KVP-fractie, een interim-kabinet van KVP en ARP te vormen. Op 18 oktober kreeg hij van Juliana de ruimst mogelijke formatieopdracht: 'een kabinet te vormen'.

Schmelzer wilde echter beslist geen premier worden en wilde zelfs maar de schijn vermijden dat hij het kabinet had laten vallen om Cals op te volgen. Dat zou de crisis in de KVP zeker verdiept hebben. Schmelzer had al eerder met de gedachte gespeeld om Zijlstra (ARP) het minister-presidentschap te gunnen, want dat zou een belangrijke stimulans zijn voor de christendemocratische samenwerking. Toen Schmelzer hem aanzocht, stuitte hij op een (nieuwe) machtsstrijd bij de leiding van de ARP. Zijlstra bracht de formateur de lijn van de ARP-fractie over dat eerst drie andere opties verkend moesten worden, te weten het aanblijven van Cals, een interim-kabinet met de PvdA of een kabinet van de partijen die de motie van Schmelzer gesteund hadden (KVP, CHU en VVD). 'Dans eerst je verplichte figuren', luidde aldus Zijlstra's niet al te opbeurende advies aan Schmelzer. Zijlstra kon *hard to get* spelen en deed dat ook.<sup>475</sup>

De volgorde van de te onderzoeken en af te laten vallen opties speelde aldus weer eens een belangrijke rol volgens het adagium 'formeren is faseren' of, iets sterker uitgedrukt: 'formeren is elimineren'.<sup>476</sup>

De keuze van de partijencombinatie was deze keer de belangrijkste van de vier P's, omdat het kabinet er slechts een paar maanden zou zitten. Schmelzer danste zijn verplichte figuren, zoals gevraagd door de ARP. De eerste optie was dat Cals gewoon zou aanblijven en het kabinet nieuwe verkiezingen zou uitschrijven. Dat vond Cals zelf een politiek onbegaanbare weg. De PvdA-ministers erbij houden – de tweede optie – was na de Nacht van Schmelzer niet meer goed mogelijk: zij waren vol wantrouwen tegenover de KVP en die partij was ook niet meer al te genegen om samen te werken met de PvdA, schatte de demissionair premier in.

Een kabinet van KVP, CHU en VVD dan? Schmelzer wilde de VVD niet aanzoeken voor een interim-kabinet, want hij vond dat hij daarmee vooruit zou lopen op de verkiezingen. De KVP wilde, net als in 1958, voorkomen dat zij zich – in het zicht van de verkiezingen – te duidelijk zou vastleggen op een partnerkeuze, maar deed dat natuurlijk toch wel omdat de PvdA uit de coalitie stapte. Een zo vroege keus voor de VVD, nog voor de verkiezingen, zou ook de onrust op de linkervleugel van de KVP verhevig en daarmee de crisis verergeren. De moeizame verhoudingen in het christendemocratische kamp speelden ook



steeds mee: de ARP stemde tegen de motie van Schmelzer. De KVP had aldus nadrukkelijk geen belang bij het bieden van duidelijkheid over haar coalitievoorkeur voor de verkiezingen.

Toen de ARP de formateur alsnog in de richting van een lijmpoging met de PvdA leek te willen sturen, besloot hij die partij voorlopig maar links te laten liggen. Daarmee zat eigenlijk alleen nog de KVP aan tafel. Op 3 november gaf Schmelzer zijn opdracht terug.

Wederom moest Beel eraan te pas komen als informateur. Hij streepte al snel een oplossing met de PvdA weg, alsmede het aanblijven van Cals. De benodigde doorbraak werd bereikt langs de lijn van het te voeren beleid (al kwam er voor die paar maanden geen apart coalitieakkoord) van het interim-kabinet. Zijlstra meende namelijk dat de belastingverlaging – waar Schmelzer een jaar lang voor had gevochten – en waartoe hij in laatste instantie het kabinet had opgeblazen – toch moest worden uitgesteld. Toen Beel hem daarin gelijk gaf, deed ook de ARP-top een beroep op Zijlstra om premier te worden, en deze zegde vervolgens toe. Hij verzekerde zich eerst nog van de politieke steun van de CHU-fractie (KVP en ARP samen hadden geen meerderheid), echter zonder dat die partij aan het kabinet zou deelnemen. Op 22 november werd het kabinet-Zijlstra beëdigd: een interim-kabinet dat al meteen de Kamer ontbond, tevens het eerste naoorlogse minderheidskabinet. Alle PvdA-ministers werden vervangen; Zijlstra nam er zelf Financiën bij.<sup>477</sup>

Het interim-kabinet zag er aldus uit:

	Zetels TK	Sociaal- economisch	Buitenland	Binnenland	Ruimtelijk	Sociaal- cultureel
KVP	50	Sociale Zaken en Volksge- zondheid	Buitenland- se Zaken; Defensie; Ontwikke- lingssamen- werking	Justitie	Volkshuisves- ting en Ruimte- lijke Ordening; Verkeer en Waterstaat (vicepremier)	Cultuur, Recreatie en Maatschap- pelijk Werk
ARP	13	Financiën; Economi- sche Zaken		Binnen- landse Zaken	Landbouw en Visserij (vice- premier)	Onderwijs en Weten- schappen

Tabel 39    Verdeling van de ministersposten over de partijen,  
november 1966 - april 1967

De verkiezingen werden uitgeschreven voor 15 februari 1967. De KVP koos wederom voor een meervoudig lijsttrekkerschap. Cals wilde geen lijsttrekker zijn: in 'zijn' provincie Limburg werd nota bene Schmelzer lijsttrekker. De rest van

het land was verdeeld over twee Kamerleden en oud-minister Klompé. Bij de PvdA was zoals gezegd Den Uyl voor het eerst de lijsttrekker in het hele land. Opvallend was verder dat bij de ARP vicepremier Barend Biesheuvel lijsttrekker was. Zijn partijgenoot Zijlstra was al voor zijn premierschap per 1 mei 1967 benoemd tot president van De Nederlandsche Bank. Dat Zijlstra geen lijsttrekker was, stond echter het incasseren van de 'premierbonus' door zijn partij niet in de weg. Zijlstra werd in korte tijd als premier zeer populair, vooral dankzij de cabaretier Wim Kan, die op Oudejaarsavond 1966 zong: 'Waar we heen gaan, Jelle zal wel zien' (op de wijze van 'Yellow Submarine' van de Beatles). Hoezeer dat aansloeg, bleek uit een Zijlstra-pop op een metershoog spaarvarken die kort voor de verkiezingen op een carnavalswagen in 'Oeteldonk' (Den Bosch in carnavaltijd) meereed, waarbij de harmonie het nummer speelde. Jelle Zijlstra is met zekerheid de enige gereformeerde Fries die dat ooit heeft bereikt.<sup>478</sup>

Hoogtepunt van de campagne was – voor het eerst – een tv-debat tussen de lijsttrekkers van de grote partijen, al zaten zij dan in verschillende zalen in het land (met een achterban die zich liet horen) en reageerden ze op elkaar via een geschakelde verbinding. Er keken (toen al!) twee miljoen mensen. Vooral Den Uyl maakte er een levendig debat van. VVD-lijsttrekker Toxopeus daagde hem uit met de vraag met wie hij nu eigenlijk wilde regeren; samenwerken met de KVP gold immers als zeer omstreden in de PvdA. Den Uyl reageerde gevat: 'Niet met u, meneer Toxopeus!', om eraan toe te voegen dat zijn partij wilde regeren met de KVP 'als die niet weer doorzakt onder het gewicht van zijn rechtervleugel; als we waarborgen hebben tegen een herhaling van de Nacht van Schmelzer.'<sup>479</sup>

De uitslag gold in die tijd als sensationeel. Nieuwkomer D66 behaalde in één klap zeven zetels; dat was nog nooit vertoond. De Boerenpartij steeg van vier naar zeven zetels en was hiermee op haar hoogtepunt (in 1977 was zij voor het laatst vertegenwoordigd in de Kamer met nog één zetel). Al even spectaculair was in 1967 het verlies van de twee grote partijen. De KVP verloor acht zetels en kwam op 42; de PvdA leverde er zes in en kwam op 37 – een naoorlogs dieptepunt dat tot 2002 stand zou houden. De VVD groeide één zetel en kwam op zeventien, de ARP won er twee en kwam op vijftien, de CHU ging van dertien naar rtwaalf.

De adviezen die de fractievoorzitters meteen na de verkiezingen uitbrachten aan Juliana waren dit jaar voor het laatst formeel geheim. Langzamerhand was er ook al veel van de adviezen bekend geraakt. Van de fractievoorzitters werd steeds meer verlangd dat zij uitlegden welk kabinet zij wilden. Kennisname van de adviezen achteraf (vanuit de archieven) maakt duidelijk dat de keuze voor de combinatie van partijen in 1967 al meteen onmiskenbaar was. Van de vijf grote partijen adviseerden er vier een (in)formatieopdracht aan de populaire premier, Jelle Zijlstra, al leek hij niet beschikbaar voor een hernieuwd premier-

schap. Alleen Den Uyl stelde Biesheuvel als formateur voor. De aanstelling van een informateur botste volgens hem met de roep om politieke vernieuwing. Op 18 februari volgde de benoeming van Zijlstra tot informateur.<sup>480</sup>

Al snel kwam hij met een memorandum, dat hij aan de vijf fractievoorzitters stuurde. Hun werd onder meer gevraagd zich uit te spreken over een viertal heikele kwesties. Zowel het memorandum als hun antwoord zouden daarna worden gepubliceerd – een slimme manier om via de openbaarheid druk op de partijen uit te oefenen. Den Uyl was de enige die weigerde een inhoudelijk antwoord te geven, omdat de informateur volgens hem eerst de keus tussen de PvdA en de VVD moest maken. Zijlstra wilde een coalitie van KVP, ARP, CHU en VVD. Net als in 1959 liet de PvdA zich om procedurele redenen eenvoudig uit de boot vallen. Dat veroorzaakte een opstand bij de linkervleugel van de KVP-fractie: Schmelzer had beloofd dat er nog geen keuze voor een coalitiepartner gemaakt zou worden. Waarschijnlijk had oppositie voor de PvdA echter ook Den Uyls voorkeur: zijn positie in de PvdA was wankel, in een volop ‘rammelende en radicaliserende’ partij, zo stellen de biografen van De Jong. De biografie van Den Uyl meldt diens voorkeur voor de oppositie niet expliciet, maar bevestigt wel het beeld van grote onrust in de PvdA en druk op Den Uyls leiderschap omdat de partij verlies had geboekt.<sup>481</sup>

Al op 1 maart presenteerde de informateur de vier fractievoorzitters de hoofdlijnen van zijn coalitieakkoord, waarover twee dagen later overeenstemming volgde. Het te voeren financieel-economisch beleid domineerde het coalitieakkoord. Er werd een apart boekje gemaakt dat het memorandum van Zijlstra, de reacties daarop van de fracties, en de regeringsverklaring bevatte. Zo werd alweer wat meer openheid betracht dan bij vorige formaties.<sup>482</sup>

De zetelverdeling van 6-3-3-2 bleek geen problemen op te leveren. De vier fractievoorzitters wilden van Zijlstra echter wel nadere precisering van bepaalde punten voor het geval Zijlstra géén premier zou worden. Daarmee werd het van een persoon afhankelijk gemaakt of er complicaties zouden optreden bij het programma. Vooral Toxopeus vond dat de informateur Zijlstra zich eigenlijk had gedragen als formateur en aankomend premier door zo ver door te gaan met de formatiegesprekken. Zijlstra maakte echter bekend dat hij geen premier wilde blijven.

Nu partijen, programma en verdeelsleutel vastlagen, ging het eerst over de formateur en beoogd premier. Als Zijlstra niet wilde, wie moest het dan worden? Biesheuvel leek daarvoor het meest in aanmerking te komen, maar achter de schermen verzetten prominente ARP'ers zich hevig tegen de toetreding van hun partij en voorman tot een coalitie met de VVD.

Beel moest er weer aan te pas komen voor een tussenfase en ging wederom systematisch te werk. Eerst wilde hij van Zijlstra precies weten waarom die

geen premier wilde blijven. Met de fractievoorzitters en deels ook alvast met de kandidaten nam Beel daarna hun eisen met betrekking tot de portefeuillevverdeling door. Hij ontdekte dat Biesheuvel aarzelde om premier te worden vanwege weerstand daartegen in zijn fractie. Dat de ARP dat – als derde partij in de coalitie! – in de schoot geworpen kreeg was dus geen reden voor de partij het aanbod met beide handen aan te nemen. De andere fractievoorzitters vonden dat Biesheuvel het in elk geval moest proberen; Biesheuvel wilde dat ook weer niet weigeren. Daarmee kon Beel het staatshoofd veilig adviseren om hém tot formateur te benoemen, wat zij op 9 maart 1967 deed.

Al snel ontstonden er problemen bij de portefeuillevverdeling en de personen. Beel had daar informeel afspraken over gemaakt, maar Biesheuvel wilde het per se anders. Dat spitste zich toe op de sociaaleconomische hoek. Biesheuvel stelde de VVD tevreden met Financiën (Witteveen kon dan doorgaan) en de ARP met Economische Zaken, maar dat stuitte op onoverkomelijke problemen bij de KVP. Die wilde namelijk per se Financiën of Economische Zaken. Toen Biesheuvel die wens niet wilde inwilligen, moest hij zijn opdracht wel teruggeven.

De vier fracties werden het erover eens dat nu de KVP weer aan de beurt was. Die partij kwam met Piet de Jong, minister van Defensie sinds 1963, al keek die naar eigen zeggen naar het premierschap ‘als een aap naar een roestig horloge’.<sup>483</sup> Op 21 maart adviseerden de fractievoorzitters het staatshoofd om hem tot formateur te benoemen, wat nog dezelfde dag gebeurde. De Jong dreigde vervolgens te stranden op gebrek aan medewerking van Biesheuvel. Die wilde fractievoorzitter blijven (sinds de verkiezingen combineerde hij dat met het ministerschap) en bewerkte partijgenoten om niet toe te treden tot het kabinet. Dat deed hij in de hoop dat De Jong zou stranden en hij een herkansing zou krijgen. De lastigste horde voor De Jong werd het aldus om kandidaten van ARP-huize te vinden. In de KVP- en zelfs de ARP-fractie wachtten intussen de linkervleugels op het mislukken van de formateur, zodat de PvdA weer in beeld zou komen.

Biesheuvel probeerde zelfs in allerlaatste instantie nog De Jongs formatiepoging te traineren, toen de rest van het kabinet al vaststond. Hij liet er enige onduidelijkheid over bestaan of hij een minister kon leveren voor Volkshuisvesting. ‘Barend gedraagt zich als de verwende jongen die zijn zin niet heeft gekregen’, meende De Jong: ‘Ik vond hem een beetje rancuneus.’<sup>484</sup> De twee al aangezochte ARP-ministers moesten de actieve steun van Biesheuvel ook al ontberen. Een van hen meldde toen zelf maar de laatste kandidaat aan via Biesheuvel. Deze laatste minister die nog gevonden moest worden, antwoordde Biesheuvel op 3 april: ‘Ik durf geen nee te zeggen, er is al zo lang aan het kabinet gedokterd.’ Daarmee was De Jongs formatiepoging geslaagd.<sup>485</sup>

Daarmee was ook eindelijk het plaatje compleet:

	Zetels TK	Sociaal- economisch	Buitenland	Binnenland	Ruimtelijk	Sociaal- cultureel
KVP	42	Economische Zaken	Buitenlandse Zaken		Landbouw en Visserij	Cultuur, Recreatie en Maatschap- pelijk Werk; Onderwijs en Wetenschap- pen
VVD	17	Financiën (vicepremier)	Defensie	Justitie		
ARP	15	Sociale Zaken en Volksgezond- heid			Verkeer en Waterstaat (vicepre- mier); Volkshuis- vesting en Ruimtelijke Ordening	
CHU	12		Ontwikke- lingssamen- werking	Binnenland- se Zaken		

Tabel 40 Verdeling van de ministersposten over de partijen, 1967-1971

Op 5 april 1967 werd de nieuwe ploeg beëdigd, 49 dagen na de verkiezingen. De CHU wilde eigenlijk ook Economische Zaken, maar kreeg als troost drie zware staatssecretarissen (waaronder Volksgezondheid): VVD en ARP mochten daar twee en de KVP vier van leveren.

Op 18 april legde De Jong de regeringsverklaring af. Toen kregen de Kamerleden ook het genoemde boekje met onder meer het coalitieakkoord. Daarmee beantwoordde De Jong tegelijk zijn eerste schriftelijke vraag vanuit de Kamer. Die kwam, al meteen op de dag van zijn aantreden, van oppositieleider Den Uyl: de laatste wenste openbaarmaking van de formatiestukken. In de toelichting op zijn vraag schreef Den Uyl streng:

Algemeen wordt behoefte gevoeld aan grotere openheid en controleerbaarheid van de standpunten van formateurs, informateurs, fractievoorzitters en andere adviseurs, ingenomen bij de totstandkoming van het kabinet. Publikatie van de gewisselde documenten moet een voorwaarde voor publieke verantwoording van de ingenomen standpunten worden geacht.<sup>486</sup>

### **Intermezzo: constitutionele gevolgen van de Nacht van Schmelzer? Via de staatscommissie-Cals/Donner naar de motie-Kolfschoten**

In 1967 trad Beel voor het laatst op als informateur. De vicepresident van de Raad van State (tot 1972) en minister van Staat (vanaf 1956, tot zijn dood in 1977) kon in zijn laatste advies aan Juliana in de formatie van 1972/1973 slechts ietwat mismoedig schrijven over de opgekomen polarisatie die – samen met de opeenvolgende verkiezingsnederlagen van de KVP vanaf 1963 – het einde van zijn positie als onderkoning en zijn machtsbasis betekende. Op 9 april 1973 schreef hij haar: ‘De vorming van een kabinet, enkel steunend op een parlementaire minderheid, hetzij van de progressieve drie, hetzij van de drie confessionele groeperingen, acht ik, ook uit staatsrechtelijke overwegingen, niet verantwoord.’<sup>487</sup>

Die progressieve minderheid van PvdA, PPR en D66 wilde de christendemocratische partijen (met name de KVP) dwingen tot een keus tussen links en rechts. Daarmee konden zij hun eigen machtsbasis vergroten. Ook de formatie zelf moest echter anders, zo wilde althans Den Uyl; in elk geval moest er meer openheid komen. Daarmee was Den Uyl op zichzelf geen roepende in de woestijn: de roep om vernieuwing van de formatie leefde breed. Daarom stelde De Jong in 1968 een commissie in onder voorzitterschap van ARP-fractievoorzitter Biesheuvel, die aan het werk ging met de vraag hoe de overheid hierbij meer openheid kon betrachten.

Biesheuvel adviseerde in 1970 onder meer om de adviezen die de fractievoorzitters aan het staatshoofd uitbrachten te publiceren. Vanaf de formatie van 1971 zou dat inderdaad gebeuren. Dat was een grote stap, want nog in het debat over de regeringsverklaring van het kabinet-De Jong had Schmelzer gezegd dat hij daar niets voor voelde. De idee erachter was dat publicatie van de adviezen het gedrag van de fractievoorzitters controleerbaarder zou maken, al had VVD-voorman Toxopeus natuurlijk op zichzelf ook gelijk met zijn tegenwerping dat mensen er rekening mee houden als ze weten dat hun advies gepubliceerd wordt. Niet alle formatie-adviezen van de commissie-Biesheuvel werden overigens opgevolgd. De adviezen van de drie vaste adviseurs bijvoorbeeld zijn nooit gepubliceerd, ook niet na 1970, waar Biesheuvel die mogelijkheid wel wilde openen. Verder vond hij dat openbare verantwoording aan het parlement tijdens de formatie uitgesloten was, maar persconferenties van een informateur, zoals Cals die in 1965 gaf, werden aangemoedigd. De praktijk werd vanaf 1971 dat de adviezen aan het staatshoofd aan het eind van de (in)formatie, samen met het eindverslag, naar de Kamer werden gestuurd. Dat liet individuele fractievoorzitters vrij om hun advies aan het staatshoofd al meteen na hun bezoek aan het paleis te publiceren, wat vanaf 1971 gangbaar werd. Wel bleef hetgeen met het staatshoofd besproken was over het schriftelijke advies het geheim van het paleis.<sup>488</sup>

De roep om staatsrechtelijke hervormingen ging in deze tijd veel verder dan de kabinetsformatie. De campagne van 1967 stond er bol van. De coalitievorming (in Nederland dus de kabinetsformatie) was echter wel een centraal punt van het beweerde gebrekkige functioneren van de Nederlandse democratie – vooral in de ogen van de progressieve partijen, maar zeker ook bij delen van de christendemocratische partijen. Voor aantredend premier Piet de Jong was dat reden om in zijn regeringsverklaring deze aankondiging te doen:

In brede kringen van ons volk leeft, wat betreft het constitutionele bestel, een verlangen naar vernieuwing. De richting waarin de veranderingen zouden moeten gaan, is echter niet steeds duidelijk. Het kabinet heeft voor dit algemene verlangen een open oog en begroet deze belangstelling als een verheugend teken. Het dient daarnaast rekening te houden met de omstandigheden dat wijzigingen in het grondwettelijke bestel alleen kunnen plaatsvinden met instemming van een zeer ruime meerderheid van de kiezers en de door kiezers gekozen vertegenwoordigers. (...) [Er] zal een staatscommissie worden ingesteld, waarin ook vertegenwoordigers van politieke groeperingen zitting zullen hebben. De commissie zal tot taak krijgen van advies te dienen ter zake van bepaalde grondwettelijke vraagstukken. Met name zal het daarbij gaan om de omvang en de aard van een eventuele grondwetsvernieuwing, de verhouding tussen kiezer en gekozene, waarbij ook het kiesstelsel onder ogen zal moeten worden gezien, alsmede de verhouding tussen regering en parlement.<sup>489</sup>

Hieruit viel al af te leiden dat eventuele verandering in het systeem van de kabinetsformatie, te betrekken bij het werk van deze staatscommissie, een kwestie van lange adem zou worden. De richting van de gewenste veranderingen was immers inderdaad nog geheel onduidelijk, laat staan of er een Kamermeerderheid voor zou zijn.

Wel duidelijk was dat het al snel om een verandering van de Grondwet zou gaan. Deze bepaalde immers nog steeds slechts dat de Koning de ministers benoemde. Het systeem van kabinetsformatie had zich weliswaar steeds verder ontwikkeld, maar wel geheel buiten de Grondwet om. Zo was het optreden van een informateur inmiddels een vast onderdeel van elke kabinetsformatie geworden, maar de (juridische) basis voor diens werkzaamheden was nog steeds slechts gelegen in de aankondiging ervan door het Kabinet der Koningin. Rolverwarring tussen formateur en informateur, het optreden van verschillende soorten informateurs, formateurs die optraden zonder vervolgens premier te worden: het was allemaal al eens gebeurd en kon zo weer gebeuren. Boven-



dien moesten er vaak allerlei partijpolitieke machtsvraagstukken worden uitgevochten over het hoofd van de (in)formateur heen. Een aantal voorbeelden is al besproken: het zo veel mogelijk bemoeilijken van de werkzaamheden van een informateur afkomstig uit een andere politieke partij, of een gewenste fasering van de werkzaamheden van een informateur, maar dan wel met verschillende verwachtingspatronen over de afloop van een fase bij de verschillende politieke partijen. Het was ook niet toevallig dat Beel al sinds 1946 bij iedere formatie weer opdook: hij koppelde een systematische werkwijze aan het benodigde gezag om een formatie vlot te kunnen trekken. De cabaretier Wim Kan kon in het begin van de jaren zestig met recht opmerken dat er boven het nachtkastje van Juliana drie telefoonnummers hingen: 'politie, brandweer, Beel'.<sup>490</sup>

In september 1967 werd de door De Jong aangekondigde 'Staatscommissie van Advies inzake de Grondwet en de Kieswet' ingesteld. Deze kreeg twee voorzitters: oud-premier Jo Cals (KVP) en rechter en hoogleraar André Donner (ARP). In het spraakgebruik werd het dan ook de Staatscommissie-Cals/Donner. In dit betoog worden de grote lijnen gevolgd van het mooie proefschrift van Karin van Leeuwen over grondwetsherziening en staatsvernieuwing, waarin zij ook een boeiend inkijkje geeft in het reilen en zeilen van deze staatscommissie. De zeventien leden ervan werden uitgezocht naar politieke kleur. D66 mocht één lid leveren; dat werd Hans Gruijters. Hij was degene die in de Staatscommissie het meest de trom roerde over de mogelijkheden om tot een gekozen minister-president te komen – immers het speerpunt van zijn net opgerichte partij. Voor iedereen een stem op de macht, en een stem op de controle op de macht, zo was de gedachte.

Niet alleen liepen de discussies in de Staatscommissie langs partijpolitieke scheidslijnen, ook botsten de verschillende disciplines er met elkaar. Gruijters hanteerde een meer politicologische benadering. Hij betoogde dat de gekozen minister-president slechts een middel was om het doel te bereiken, dat bestond uit een grotere invloed van de kiezer op de regeringsvorming. Dat botste met de juridische benadering van voorzitter Donner. Tot grote ergernis van Gruijters beperkten hij en andere commissieleden zich niet tot fundamentele beschouwingen, maar ging het over vragen als: wat als een rechtstreeks gekozen premier zou overlijden? En hoe werd de verantwoordelijkheid voor het bestuur precies geregeld? Dat vond Gruijters allemaal details. Donner meende echter dat dergelijke details juist de waarborgen vormden voor het functioneren van het staatsbestel. Omdat deze zaken pas later besproken zouden worden, eindigden de beschouwingen op dit punt in januari 1968 aanvankelijk in een patstelling.

Vanaf februari 1968 greep Gruijters echter een tweede kans om het punt op de agenda te krijgen, nu via de discussie over het kiesstelsel. In het gedachtegoed van D66 hingen deze twee nauw samen: kiezer en gekozene moesten

dichter bij elkaar worden gebracht door de invoering van een districtenstelsel, ten koste van de bestaande belangenverstrengeling van regering en parlement, zoals het in de geboortepapieren van de partij heette. Gruijters betoogde dat het voornaamste doel van de hervormingen was om de invloed van de kiezer op het regeringsbeleid te vergroten. Of er binnen de kaders van de Grondwet eigenlijk wel een zinvolle stelselwijziging mogelijk was, moest daaraan ondergeschikt zijn, meende hij.

Dat leidde tot nieuwe fundamentele discussies. Staatscommissielid, tevens oud-minister, Ynzo Scholten (CHU) betoogde dat, als de regering haar macht niet langer zou onttrekken aan het parlement maar rechtstreeks aan de kiezers, dat neerkwam op een verzwakking van de positie van de Tweede Kamer. De problemen zoals D66 die schetste, noopten dus eerder tot een versterking van de parlementaire controlemogelijkheden, meende hij. En Donner betoogde dat het invoeren van concurrentie tussen verschillende leiders en meerderheden meer paste in Angelsaksische culturen dan in Nederland, waar democratie immers steeds gericht was op participatie van minderheden. Vele minderheden zouden een keus tussen twee kandidaat-premiers juist verre van democratisch vinden, meende hij. Andere kritiek legde een nog diepere scheidslijn bloot, want waartoe diende een Grondwet nu eigenlijk? David Simons, een liberale hoogleraar Staatsrecht in de Staatscommissie, vond dat de Grondwet, met haar zware herzieningsprocedure, zich niet leende voor experimenten. Ook Donner vond dat het niet de functie van de Grondwet was om politieke problemen op te lossen, maar om het historisch en juridisch kader te verschaffen waarbinnen die oplossing kan worden nagestreefd, zo leerden studenten uit het bekende handboek staatsrecht van hem en Van der Pot.

Gruijters probeerde vervolgens samen met een ander lid van de Staatscommissie, de al genoemde hoogleraar Daudt (die een PvdA-achtergrond had) aan de geuite bezwaren tegemoet te komen. Zij kwamen met een gematigd districtenstelsel, waarbij meerderheidsvorming werd afgedwongen door een verkiezing per district in twee ronden. Daarover kwamen de progressieven in de Staatscommissie echter lijnrecht tegenover de niet-progressieven te staan. Omdat PvdA en D66 tezamen over slechts vijf van de zeventien leden beschikten, was er voor dit voorstel geen meerderheid. Uiteindelijk schaarde een krappe meerderheid van de commissie zich achter de tekst van een kant-en-klaar Grondwetsartikel dat Donner bij wijze van compromis formuleerde, en dat op 13 september 1969 het licht zag in een rapport van de Staatscommissie:

Bij de verkiezing van de Tweede Kamer wordt tevens gestemd, volgens regels bij de wet te stellen, over de vraag wie zal worden belast met de leiding van het te vormen kabinet. Behaalt een der gestelde kandidaten

bij deze verkiezing van de Tweede Kamer de volstreekte meerderheid van de daarbij uitgebrachte stemmen, dan wordt hij door de Koning belast met de vorming van een kabinet, waarvan hij de leiding heeft.<sup>491</sup>

Die formulering bleek tevens een compromis te zijn tussen de beide voorzitters. Cals ondersteunde het voorstel, omdat het – samen met een districtenstelsel – toch de door velen gewenste polarisatie tot stand zou kunnen brengen. Donner betoogde juist dat de gekozen minister-president hiermee niet dwingend werd opgelegd: het artikel paste volgens hem ook in het bestaande stelsel van constitutionele bepalingen en gebruiken.

Het concept van het nieuwe Grondwetsartikel was echter geen lang leven beschoren. De vier coalitiefracties (KVP, ARP, CHU en VVD) vonden een Grondwetsherziening een te zwaar middel om de vermeende onduidelijkheid in de politiek te bestrijden. Zij zagen meer in maatregelen die geen wetswijziging behoeften, zoals samenwerking van partijen om al voor de verkiezingen een coalitie te presenteren. De regering kon daardoor eenvoudig besluiten dit voorstel niet over te nemen. De Jongs belangrijkste bezwaar was dat een formateur, die zijn opdracht niet kan teruggeven, zich in een heel zwakke onderhandelingspositie bevindt.

De gekozen formateur kwam vervolgens toch rechtstreeks terecht in de partijpolitieke arena van de Tweede Kamer door een initiatiefwetsvoorstel vanuit de oppositiepartijen PvdA, D66 en de voorlopers van de PPR. Daarin werd de gekozen formateur weer gekoppeld aan een districtenstelsel. Het debat daarover vond plaats in een gepolariseerde sfeer, zoals de progressieve partijen die zelf ook wensten. Ze hoopten immers gedrieën de meerderheid te behalen, al beschikten ze op dat moment over slechts 47 van de 150 zetels.

Van Thijn herinnerde zich dat 'de diverse woordvoerders, omringd door tientallen Kamerleden, schuimbekkend van emotie, in continudienst rond de interruptiemicrofoons [stonden] en elkaar en de indieners niet toe[lieten] om zelfs maar een halve volzin achtereenvolgens te formuleren'. Zelfs als dit beeld wat overdreven is, is dit toch een belangrijk moment in de formatiegeschiedenis. In dit eerste grote Kamerdebat over de wijzen van formeren, werden de verschillen tussen progressieven en de regeringscoalitie heel goed zichtbaar, zoals de progressieven ook wilden. De coalitiefracties stemden tegen het artikel over de rechtstreekse verkiezing van de formateur, waarop de indieners het hele initiatiefvoorstel introkken.<sup>492</sup>

Bij dit Kamerdebat, kort voor de verkiezingen van 1971 vond de KVP-fractie kennelijk dat zij toch niet helemaal kon achterblijven in het streven naar meer openbaarheid ten aanzien van de kabinetsformatie. KVP-Kamerlid Eric Kolf-schoten diende op 16 februari 1971 een motie in waarin hij de wenselijkheid uitsprak dat:

de nieuw gekozen Kamer op korte termijn bijeenkomt ten einde – indien deze nieuwe Kamer dit wenst – in een openbare beraadslaging te onderzoeken of een meerderheidsoordeel kan worden uitgesproken omtrent een door het staatshoofd te benoemen kabinetsformateur, die in beginsel de leiding van het door hem te formeren kabinet op zich zal nemen.<sup>493</sup>

Met de aanvaarding van die motie, op 2 maart 1971, had de Tweede Kamer zich voor het eerst in de geschiedenis uitgesproken over de (mogelijke) procedure bij de komende kabinetsformatie.<sup>494</sup>

Nog voor de Tweede Kamer het finale oordeel had gesproken, deed dit onderwerp de wenkbrauwen echter al fronsen in de *Eerste* Kamer. In een debat daar op 23 februari zei Wilhelm de Gaay Fortman (ARP), bijgevalen door Harm van Riel (VVD), dat het hem ‘niet beviel dat een deel van de Staten-Generaal zich tot de Koning zou kunnen wenden ten aanzien van een zaak, die ook betrekking heeft op het andere deel van de Staten-Generaal’. In artikel 86 van de Grondwet stond toen nog dat de Koning ‘naar welgevalen’ ministers benoemde en ontsloeg: hoe verhield aanvaarding van de motie zich daarmee? En er was het (weliswaar ook in onbruik geraakte, maar in de motie wel vermelde) Grondwetsartikel 129: ‘Andere voordrachten dan voorstellen van wet, kunnen door elke Kamer afzonderlijk aan de Koning worden gedaan.’ Als de Tweede Kamer een formateur voordroeg bij het staatshoofd, kon de Eerste Kamer dat dan ook doen? En, kon het staatsrecht eigenlijk überhaupt wel veranderd worden bij motie?<sup>495</sup>

Dit soort vraagstukken moest nog wel ‘even’ worden beantwoord. Kolfschoten zei bij de aanvaarding van zijn motie op 2 maart al meteen dat daarmee een wijziging van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer nodig was. Daarmee werd het dus op zichzelf ook meer dan een ‘vrijblijvende motie’, zoals het al genoemde staatsrecht-handboek van Van der Pot en Donner nog steeds stelt. Een probleem was wel dat er nog maar weinig tijd resteerde om de motie te verwerken in het Reglement van Orde, want op 31 maart ging de Kamer op verkiezingsreces.<sup>496</sup>

Op 30 maart verdedigde Kolfschoten de benodigde wijziging. Hij gaf al meteen deemoedig toe: ‘Het tempo, waarin dit voorstel door ons moest worden voorbereid, heeft ons natuurlijk wel parten gespeeld, wat een zorgvuldige formulering betreft (...). De verzorging van een en ander is vrij haastig geschied.’ Een kort debat over het voorstel was ook niet direct bevorderlijk voor de duidelijkheid. Al eerder (bij de beraadslagingen over de motie-Kolfschoten) was opgemerkt dat de Grondwet aan de Kamer bepalingen voorschreef over de stemprocedure bij benoemingen en voordrachten. Het toenmalige artikel 117 bepaalde namelijk: ‘De stemming over personen voor de benoemingen of voordrachten in de Grondwet

vermeld, geschiedt bij besloten en ongetekende briefjes.' In het debat werd opgemerkt dat artikel 116, over de stemprocedure, tegelijk bepaalde: 'De stemming moet geschieden bij hoofdelijke oproeping, wanneer één der leden dit verlangt en alsdan mondeling.' Hoe moest er dan gestemd worden? Hoofdelijk, meende Kolfschoten, want het betrof geen stemming over een persoon: 'Er wordt dus niet gestemd over een naam, er wordt ook geen naam genoemd. Men stemt vóór of tegen de voordracht.' Zijn argumentatie overtuigde niet iedereen in het debat: aangenomen mocht toch worden dat de Kamer zou stemmen over de voordracht tot formateur van één van haar leden.<sup>497</sup>

De volgende dag – de laatste voor het verkiezingsreces – aanvaardde de Kamer de voorgestelde wijziging in haar Reglement van Orde met slechts enkele stemmen tegen. Dat was, voor wat betreft de coalitievorming, het constitutioneel-rechtelijk bescheiden resultaat van het verlangen naar vernieuwing uit de regeringsverklaring van De Jong. Op 31 maart 1971 deed de formateur echter dan toch zijn intrede in de geschreven regelgeving, zij het dat het Reglement van Orde van de Tweede Kamer een regeling *sui generis* is, die slechts de Kamer zelf kan binden. Aan artikel 125 van het Reglement werd een zin toegevoegd die betrekking had op de situatie dat de Kamer een voordracht conform artikel 129 van de Grondwet zou doen: 'Betreft het een voordracht aan de Koning met betrekking tot de benoeming van een kabinetsformateur, dan vindt stemming bij hoofdelijke oproeping plaats.'<sup>498</sup>

### **De coalitievorming van 1971: een mislukt experiment en een herkansing voor Biesheuvel**

De kabinetsformatie van 1971 begon al vroeg: op maandag 19 oktober 1970, tijdens een werkbezoek van de fractievoorzitters aan de Britse regering. Den Uyl en de fractievoorzitter van D66, Hans van Mierlo, hadden afgezegd. Alleen de fractievoorzitters van de KVP, ARP, CHU en VVD troffen elkaar aldus in de vipruimte op Schiphol. Het gesprek dat daar begon om persoonlijke wrijvingen uit te praten – vooral tussen Molly Geertsema, fractievoorzitter van de VVD sinds 1963, en die van de ARP, Barend Biesheuvel –, werd voortgezet in achtereenvolgens het vliegtuig, de taxi en – 's nachts – aan de bar van het Kensington Hotel in Londen. Echt formeren konden de vier heren natuurlijk niet, maar het groeiende vertrouwen door dit geheime beraad resulteerde er wel in dat ze alvast de buit verdeelden in de coalitie waarvan zij vonden dat die na de verkiezingen van het jaar daarop moest worden voortgezet.

Schmelzer gebruikte nog steeds het argument van de christendemocratische eenheid voor een ARP'er als premier. Na het echec van Biesheuvels formatieopdracht in 1967 zou deze nu alsnog premier moeten worden. Geertsema's weerstand daartegen verdween tijdens deze reis; de VVD'er zou naar Binnenlandse Zaken

gaan. Zelf wilde Schmelzer naar Buitenlandse Zaken: dat zag hij als het mooiste afscheidscadeau van de politiek. Na 'de Nacht' was zijn positie te zeer verzwakt geraakt om ook na 1971 nog fractievoorzitter te kunnen blijven, zo zag hij in.<sup>499</sup>

Zoals reeds beschreven, liep een gesprek tussen de toppen van de samenwerkende drie christendemocratische en de drie progressieve partijen voor de verkiezingen op niets uit. De geest van de moderne tijd was echter wel gevaren in de KVP, ARP en CHU, wat zich uitte in het gemeenschappelijke programma dat zij presenteerden.

Het meest opzienbarend was echter de keus voor de lijsttrekkers. De KVP dankte daarvoor minister-president De Jong af: het KVP-bestuur wilde een kandidaat die zwevende en jonge kiezers kon aantrekken, en De Jong werd daartoe niet in staat geacht, al was hij als minister-president bijzonder populair. Dit was de enige keer in de naoorlogse parlementaire geschiedenis dat een minister-president in beginsel wel beschikbaar was, maar zijn partij vrijwillig van de premier-bonus afzag. De situatie was anders dan in 1963: toen was De Quay weliswaar evenmin lijsttrekker, maar werd wél het beleid van het kabinet tot inzet van de verkiezingen gemaakt. De Jong werd dus het slachtoffer van de behoefte bij zijn partij aan een linkser imago. Lijsttrekker werd de minister van Onderwijs, Gerard Veringa, die het vereiste imago wel had, vooral omdat hij de Wet Universitaire Bestuurshervorming (over medezeggenschap in het hoger onderwijs) had doorgevoerd. Het werken met meerdere lijsttrekkers werd inmiddels als achterhaald beschouwd, zodat hij de enige lijsttrekker was.

Bij de ARP trad Biesheuvel weer aan. Hij gold tot dan als gematigd voorstander van samenwerking met de PvdA, maar in het zicht van het premierschap neigde hij naar een voorkeur voor de VVD. Vanwege de interne verdeeldheid vermeden echter zowel KVP, ARP als CHU een openlijke coalitievoorkeur.

Bij de CHU werd Berend-Jan Udink lijsttrekker, om een vergelijkbare reden als Veringa: hij was minister voor Ontwikkelingssamenwerking en dat was in progressieve kringen een populaire post. De jongerenbeweging van de CHU zag hem daardoor als de ideale lijsttrekker. Dat betekende echter allerm minst dat Udink in alle opzichten progressieve standpunten had. In de campagne werd hij zelfs neergezet als een *law-and-order*-man. Er werd een reclamebureau ingehuurd om dat beeld recht te zetten. In de kranten verscheen een trucagefoto van Udink met lang haar, en samen met freule Wttewaall van Stoetwegen ging hij op bezoek bij de toen beroemde jongeren die dag en nacht op de Dam in Amsterdam rondhingen, de zogeheten 'Damslapers'. Achteraf vroeg Udink zich wel af wat hij daar, vanuit electoraal oogpunt, te zoeken had. Dat bleek in meerdere opzichten een terechte reflectie te zijn, maar toen was het al te laat. Het betreffende reclamebureau bleek overigens meer sympathie voor D66 te voelen.<sup>500</sup>

Mede door dergelijke onoplosbare dilemma's verloren de christendemocra-



tische partijen bij de verkiezingen van 28 april 1971 alle drie. De KVP ging van 42 naar 35 zetels, de ARP van 15 naar 13 en de CHU van 12 naar 10 zetels. De VVD moest ook een zetel inleveren en ging van 17 naar 16. De 'oude' coalitie hield daardoor nog maar 74 zetels over: net geen meerderheid.

De drie samenwerkende progressieve partijen wonnen juist. De PvdA won met Den Uyl twee zetels en ging van 37 naar 39: de PvdA werd daarmee de grootste partij. D66 steeg onder Van Mierlo van 7 naar 11 zetels, en de nieuw in de Kamer vertegenwoordigde Politieke Partij Radicalen (ontstaan als afsplitsing van de KVP) won er twee. Gezamenlijk kwamen zij daarmee op 52, wat wel nog steeds ver verwijderd was van de gehoopte 76 zetels.

De grote winnaar van deze verkiezingen was een andere nieuwe partij die het gevolg was van een afsplitsing: de Democratisch Socialisten 1970, kortweg DS'70. Die nieuwe fractie behaalde in één klap acht zetels: nog één meer dan het eveneens nieuwe D66 vier jaar eerder. In 1970 hadden twee PvdA-fractieleden zich afgesplitst uit onvrede over te linkse koers van de partij.<sup>501</sup> Bij de PvdA werd echter tevreden vastgesteld dat DS'70 zich vooral richtte tot kiezers van de christendemocratische partijen en dus geen electorale bedreiging van belang vormde. De lijsttrekker voor die partij werd Willem Drees junior – zoon van, en daarom tot op hoge leeftijd aangeduid als 'de jonge Drees'. Pijnlijk voor de partijleiding was dat de oude Drees zich niet meer herkende in de PvdA: hij vond dat Nieuw Links daar te veel invloed had en zich ontwikkelde tot een oppositiepartij binnen de PvdA. Drees sr. stemde (bij volmacht) op DS'70 (op zijn zoon) en zegde zelfs het lidmaatschap van de partij op – tot opluchting van Den Uyl, die van die stap minstens vijf zetels verlies verwacht had, na de verkiezingen.<sup>502</sup>

Juliana stelde haar consultaties uit tot na het Kamerdebat naar aanleiding van de motie-Kolfschoten. De Kamer was nu immers eerst aan zet. Niet iedereen wilde echter wachten tot dat debat. Al op de dag na de verkiezingen kwamen de lijsttrekkers en partijvoorzitters van de KVP, ARP en CHU bijeen voor een geheim beraad over de te volgen strategie. De teneur daarvan was dat samenwerking met de VVD en (om aan een meerderheid te komen) DS'70 noodzakelijk was. Daar kon echter niet rechtstreeks op afgekoerst worden, om de linkervleugels van KVP en ARP niet tegen de haren in te strijken. Zoals gebruikelijk was er een stroming die een voorkeur had voor een coalitie met de PvdA, dus moest er behoedzaam gemanoeuvreerd worden. Als informateur kwam men uit bij de KVP'er Piet Steenkamp. Op 3 en 8 mei volgden bijeenkomsten met de leiders van de vijf partijen; met Drees jr. als vreemde eend in de bijt was er tijd nodig om onderling vertrouwen te winnen. VVD en DS'70 schaarden zich achter de voordracht van Steenkamp tot informateur, maar spraken af om zijn naam in het komende Kamerdebat niet te noemen.<sup>503</sup>

Er werd reikhalzend uitgekeken naar het debat. Zou de Kamer voor het eerst



een formateur kiezen? ‘De televisie heeft gevraagd, de vergadering gedurende de gehele dag te kunnen uitzenden’, kondigde Kamervoorzitter Van Thiel de dag van te voren alvast aan.<sup>504</sup>

Het debat op 12 mei kende een hoogst opmerkelijk verloop. Den Uyl meende dat de christendemocratische partijen een kandidaat-formateur moesten noemen. Onduidelijk bleef in dit debat overigens of een formateur die de Kamer zou kiezen, al dan niet kon mislukken. Veringa, die fractievoorzitter van de KVP was geworden, maakte als eerste van de vijf beoogde coalitiefracties duidelijk dat hij een voorkeur had voor een informateur.<sup>505</sup>

Van Mierlo was hoogst geïrriteerd dat de christendemocraten geen kleur wilden bekennen door, nadat zij de motie-Kolfschoten hadden ingediend, niet met een kandidaat-formateur te komen. In zijn analyse maakte hij tevens duidelijk waarom D66 de motie-Kolfschoten niet gesteund had:

Men fluistert dat de heer Biesheuvel uiteindelijk formateur moet worden, maar dat er eerst een KVP-informateur moet komen omdat de zaken zo moeilijk liggen, en de heer Biesheuvel geen tweede keer mag mislukken als formateur (...) Dan is de kabinetsformatie nodeloos twee weken opgehouden en dan zal de Kamer, die met leeuwenmoed een initiatief bij het staatshoofd weghaalde, dit met hangende pootjes weer terug moeten brengen. De muis die brulde. Dan is de motie-Kolfschoten inderdaad niet meer geweest dan wat ik al vreesde: een doodgeboren afleidingsmanoeuvre om te maskeren dat men geen enkele staatsrechtelijke vernieuwing wil.<sup>506</sup>

De discussie die in 2012 gevoerd zou worden over het weghalen van de bevoegdheid van het staatshoofd omtrent de kabinetsformatie, wierp dus al meer dan veertig jaar zijn schaduw vooruit. Waar Van Mierlo de moed van de Kamer prees om het initiatief bij het staatshoofd vandaan te halen, vond Biesheuvel precies het tegenovergestelde, namelijk dat de Kamer zich niet met de formatie moest willen bemoeien. Dat bracht hij als volgt onder woorden:

Mij dunkt, mijnheer de Voorzitter, de Tweede Kamer zou zich beter kunnen onthouden, wanneer dit debat achter de rug is, van verder mee-formeren en mee-informer. Het gevaar is niet denkbeeldig, dat op deze wijze in de periode die ons nu te wachten staat er een soort discussie kan ontstaan tussen het staatshoofd en het parlement. Ik geloof dat het van wijs beleid zou getuigen, wanneer de Kamer niet op de een of andere wijze na vandaag verder in de formatie of de informatie ging zitten priegelen.<sup>507</sup>

De formele afloop van het debat kon toen voor niemand meer een verrassing zijn. Van Mierlo droeg Den Uyl nog wel voor als formateur, maar die verwierf in een hoofdelijke stemming slechts steun van PvdA, D66, PPR en PSP (een andere kleine linkse partij). De voordracht werd met 84 tegen 51 stemmen verworpen. Er zat niets anders op dan de consultaties door het staatshoofd alsnog op de oude manier te hervatten.<sup>508</sup>

Het zinnetje in het Reglement van Orde over de voordracht tot een formateur bleef daar nog lang onderdeel van uitmaken, maar werd een dode letter. Het kabinet-Den Uyl diende in juni 1974 een Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid in, waarin de rechtstreeks gekozen formateur in combinatie met een districtenstelsel werd voorgesteld. Bij de behandeling daarvan dienden de drie christendemocratische fracties een motie in die de regering uitnodigde 'geen voorstellen bij de Staten-Generaal aanhangig te maken, die grondwettelijk de gekozen kabinetsformateur mogelijk maken'. Op 28 januari 1975 werd die aanvaard.<sup>509</sup> De gekozen formateur was daarmee van de baan. Het kabinet-Den Uyl kon toen weinig meer doen aan de gekozen formateur, en het kabinet Van Agt-Wiegel voerde die motie uit door hiertoe geen verdere voorstellen te doen bij de algehele Grondwetsherziening die in 1979 in eerste lezing door de Tweede Kamer behandeld werd en uiteindelijk in 1983 van kracht zou worden.

Terug naar 1971. Al op de dag na het Kamerdebat kwamen de consultaties op gang. Juliana ontving in twee dagen alle fractievoorzitters; de drie vaste adviseurs had ze toen al ontvangen. De PvdA, D66 en PPR vroegen om Veringa als (in)formateur, maar ook zij meenden dat een eventueel kabinet van KVP, ARP, CHU, VVD en DS'70 nu als eerste onderzocht moest worden. De vijf beoogde coalitiepartijen hadden hun advies op elkaar afgestemd en dus werd Steenkamp op 15 mei benoemd tot informateur.<sup>510</sup>

Met zulke eenduidige adviezen van de fractievoorzitters was er voor Juliana weinig politieke ruimte. Biesheuvel-biograaf Wilfred Scholten maakt echter melding van haar vraag aan de ARP-voorman of hij eventueel een minderheidskabinet van alleen KVP, ARP, CHU en VVD ook zou zien zitten. Biesheuvel antwoordde dat hij DS'70 niet wilde laten ontsnappen aan regeringsverantwoordelijkheid. Vermoedelijk moet het afvinken van deze optie geplaatst worden in de rubriek 'voor de volledigheid', zonder dat dit bedoeld was als reële mogelijkheid. Biesheuvel werd ook nog gevraagd zich te verantwoorden voor zijn advies om de formatie-adviezen openbaar te maken. 'U moet toch weten dat heel veel nu eenmaal in de vertrouwelijke sfeer moet kunnen gebeuren en dat niet alles naar buiten kan', klaagde Juliana. Ze had zowel bezwaar tegen publicatie van de adviezen van de fractievoorzitters (want als haar formulering afweek van die van de fractievoorzitters gaf dat ongewenste discussie) als tegen publicatie van het eindrapport van de informateur (want die zou haar, evenals

de fractievoorzitters, minder vertellen als alles openbaar werd). Het staatshoofd wilde dus haar vrijheid van handelen, en daarmee haar invloed op de kabinetsformatie, behouden. Biesheuvel probeerde begrip te kweken voor zijn opvatting dat meer open(baar)heid toch echt gewenst was. Inderdaad ontkwam het staatshoofd er niet aan dat de informateur zijn eindverslag aan het staatshoofd openbaar zou maken door het naar de Kamer(voorzitter) te sturen. Dat werd vanaf dit moment gebruikelijk.<sup>511</sup>

Informateur Steenkamp werkte in acht fasen, berichtte hij in zijn eindverslag. Feitelijk ging van die fasen de eerste over de combinatie van partijen, de achtste over de portefeuilleverdeling en de voordracht van een kandidaat-formateur, en alles ertussenin over het programma, met uitzondering van fase 4 ('Meditatie').<sup>512</sup>

Piet Steenkamp gold als een wat naïeve maar wel intelligente man; een vrome katholiek en tamelijk progressief. Hij zou periodiek de pers te woord staan, zoals was geadviseerd in het rapport van Biesheuvel. Al op zijn eerste werkdag ontving hij Den Uyl. Die maakte duidelijk dat hij onder geen enkele voorwaarde met de drie christendemocratische partijen wilde onderhandelen en liet zich zo weer gemakkelijk uit de boot vallen. De keuze voor een vijfpartijencoalitie werd al snel gemaakt. Voor het eerst in de naoorlogse periode zou daarin met DS'70 een nieuwe partij deelnemen, anders dan de vijf partijen die dat tot dan toe steeds gedaan hadden (KVP, PvdA, VVD, ARP en CHU).

Het centrale punt bij de onderhandelingen over het programma was het voeren financieel beleid. DS'70 had de verkiezingen gewonnen door bezuinigingen op de overheidsuitgaven centraal te stellen. De drie christendemocratische partijen hadden toen zeker nog niet het imago van spaarzaamheid. Een confrontatie kon niet uitblijven; Biesheuvel overlegde zelfs al met de VVD wat er moest gebeuren als ze er op dit punt niet zouden uitkomen. Dan moest DS'70 de schuld krijgen vanwege haar onredelijke eisen en moest er misschien alsnog een minderheidskabinet van alleen de vier partijen komen. Ook de optie om dan nieuwe verkiezingen uit te schrijven, werd al doorgenomen bij KVP en ARP. Veringa voelde voor geen van beide opties iets: hij dacht dat een minderheidskabinet in de Kamer snel zou worden weggestuurd, en nieuwe verkiezingen op zo'n korte termijn waren niet goed voor de KVP.

De vijf partijen vonden elkaar omtrent het financieel beleid uiteindelijk op het compromis dat er de eerste twee jaar bezuinigd zou worden. Daarna mocht er geld besteed worden aan de prioriteiten van de partijen. De beoogd KVP-minister van Financiën, Roelof Nelissen, ging vast op zoek naar bezuinigingen. Biesheuvel leek leider te zullen worden van een bezuinigingskabinet.

Bij zijn openbare eindrapport voegde de informateur ook zijn eerste concept van het coalitieakkoord en de gedetailleerde reacties daarop van de vijf fractievoorzitters. De totstandkoming van de eindversie van het coalitieakkoord, die

zes pagina's telde verdeeld over 23 punten, was daarmee voor het eerst vrij precies na te gaan uit de openbare stukken. Volgens verwachting adviseerde Steenkamp ook om Biesheuvel tot formateur te benoemen.

Het wankelende 'eerst het zuur, dan het zoet'-compromis riep bij KVP en ARP de vrees op dat DS'70 er na twee jaar bezuinigen geen belang meer bij zou hebben om de kabinetsperiode te voltooien. Steenkamp gaf in zijn afsluitende persconferentie op 22 juni ronduit toe dat er geen duidelijke overeenstemming was bereikt over de vraag wat er moest gebeuren als na twee jaar zou blijken dat er niet meer bezuinigd kon worden. Waar moest het geld voor een verhoging van de overheidsuitgaven dan vandaan komen? Daarop antwoordde de scheidend informateur dat er veel vertrouwen en bereidheid tot onderhandelen nodig zouden zijn bij de vijf partijen.<sup>513</sup>

Op de dag dat Steenkamp zijn persconferentie gaf, werd Biesheuvel tot formateur benoemd. Voor hem resteerden de portefeuillevverdeling en de 'poppetjes'. In die fase was hij vier jaar eerder in zijn formatiepoging mislukt, maar nu was er al veel voorwerk gedaan. Zo had Steenkamp al overeenstemming bereikt over de zetelverdeling: zes (KVP) – drie (VVD) – drie (ARP, inclusief het premierschap) – twee (CHU) – twee (DS'70).<sup>514</sup>

Omdat de politieke leiders van alle partijen het kabinet in zouden gaan, wilde Biesheuvel ook Drees jr. daar hebben, en wel op een *spending department*, zodat hij zijn belofte om veel te bezuinigen, kon waarmaken. Dat werd Verkeer en Waterstaat. Om een tweede DS'70-minister te kunnen onderbrengen werd een ministerspost voor Wetenschapsbeleid (zonder portefeuille, ondergebracht bij Onderwijs en Wetenschappen) gecreëerd. Op Justitie kwam de jonge en als progressief bekendstaande Nijmeegse hoogleraar Dries van Agt, voor wie dit meteen ook zijn entree in de nationale politiek was. Het kostte Biesheuvel al met al niet veel moeite om zijn kabinet rond te maken: in twee weken tijd was hij klaar. De grootste horde deed zich pas voor na de beëdiging, toen er alsnog politieke onrust uitbrak over de verdeling van de staatssecretarissen. Biesheuvel moest zijn partijgenoot op Sociale Zaken toen dwingen een VVD'er te accepteren. Daar wilde de premier zijn aantredend kabinet begrijpelijkerwijs niet op laten stranden.<sup>515</sup>

Op 5 juli vond het constituerend beraad plaats; een dag later werden de ministers beëdigd (69 dagen na de verkiezingen). Voor het eerst werd daarna een groepsfoto gemaakt mét het staatshoofd, op de trappen van paleis Huis ten Bosch. Ook dat was een uitvloeisel van Biesheuvels rapport over meer openbaarheid in de kabinetsformatie, al was het dan vooral cosmetisch. Tot dan toe werden de officiële eerste foto's van het kabinet gemaakt voorafgaand aan de eerste vergadering. Het was wel gebeurd dat nieuw beëdigde ministers na afloop op het bordes verschenen, maar dan zonder de 'oude' ministers die overgingen

(want die hoefden niet opnieuw beëdigd te worden), zonder de koningin, en natuurlijk keurig gekleed in jacquet. Aan de eerste groepsfoto met het staatshoofd viel op dat, als teken van de nieuwe tijd, de ministers niet in jacquet maar in pak op de foto gingen. Juliana vond het namelijk een prima vernieuwing om met de nieuwe ministersploeg op de trappen te verschijnen, maar ze wilde beslist niet op de foto 'met een stelletje begrafenisondernemers', zo liet ze een van de ministers weten.<sup>516</sup>

Het plaatje was daarmee als volgt:

	Zetels TK	Sociaal- economisch	Buitenland	Binnenland	Ruimtelijk	Sociaal- cultureel
KVP	35	Financiën (vicepremier)	Buitenland- se Zaken	Justitie	Landbouw en Visserij	Cultuur, Recreatie en Maatschap- pelijk Werk; Volksge- zondheid en Milieuhygiëne
VVD	16	Economi- sche Zaken	Defensie	Binnenlandse Zaken (vice- premier)		
ARP	13	Sociale Zaken	Ontwikke- lingssamen- werking			
CHU	10				Volkshuis- vesting en Ruimtelijke Ordening	Onderwijs en Wetenschap- pen
DS'70	8				Verkeer en Waterstaat	Wetenschaps- beleid (z.p.)

Tabel 41 Verdeling van de ministersposten over de partijen, 1971-1972

Aan de tabel valt de lege linkeronderhoek op, en daarmee een zekere waterscheiding tussen KVP, ARP en VVD enerzijds, en CHU en DS'70 anderzijds. De drie grootste partijen verdeelden niet alleen de buit in de sociaaleconomi- sche hoek, maar ook het premier- en vicepremierschap: zowel KVP als VVD mochten een vicepremier leveren, naast Biesheuvel als premier. CHU en DS'70 moesten elk genoeg nemen met twee ministersposten in de ruimtelijke en de sociaal-culturele hoek. De KVP was vertegenwoordigd in elk van de vijf hoeken. Naast het voor DS'70 gecreëerde Wetenschapsbeleid kwam er nog een nieuwe ministerspost, die de nieuwe tijd uitdrukte: Volksgezondheid werd afgesplitst

van Sociale Zaken en daaraan werd Milieuhygiëne toegevoegd. Dit kabinet was tevens het laatste dat geen enkele vrouwelijke minister telde; er kwam alleen één vrouwelijke staatssecretaris.<sup>517</sup>

### **Intermezzo: de driemaandentermijn bij de kabinetsformatie**

Wie op 22 februari 1938 rond half drie in de middag langs het gemeentehuis van zijn woonplaats fietste, zal vreemd hebben opgekeken. Daar moest namelijk, 'van de pui of voor de deur', de Grondwetswijziging worden afgekondigd waartoe de beide Kamers der Staten-Generaal hadden besloten. Een van de wijzigingen zou grote gevolgen hebben voor latere kabinetsformaties: het ministerschap en het Kamerlidmaatschap mochten vanaf toen maximaal drie maanden met elkaar verenigd mochten worden. Die bepaling had, terugblikkend, een wonderlijke totstandkoming.<sup>518</sup>

Het betrof een voorstel van de minister van Binnenlandse Zaken uit 1936. De gedachte was de volgende. In de Grondwet lagen in artikel 99 een aantal zogeheten 'incompatibiliteiten' voor Kamerleden vast. Wie Kamerlid was, mocht bijvoorbeeld niet ook lid zijn van de Raad van State, de Hoge Raad of de Algemene Rekenkamer, en evenmin Commissaris van de Koningin. Dat een Kamerlid niet tegelijkertijd minister mocht zijn, stond niet in de Grondwet. Deze 'staatsrechtelijke gewoonte van onverenigbaarheid' had zich sinds 1848 echter wel ontwikkeld, volgens de Memorie van Toelichting van het wetsvoorstel. Nu wilde de regering de mogelijkheid openen dat er ministers zonder portefeuille zouden komen.<sup>519</sup>

In 1936 was de gedachte nog dat, bijvoorbeeld bij dreiging van oorlog, 'vooraanstaande staatkundige figuren' aan het kabinet moesten kunnen worden toegevoegd zonder dat zij een heel departement onder hun beheer kregen. Ook Kamerleden zouden daarvoor in aanmerking moeten kunnen komen, maar dat iemand in zo'n situatie het Kamerlidmaatschap en het ministerschap zou combineren, achtte de regering niet gewenst. Aan het rijtje incompatibiliteiten voor Kamerleden werd daarom het ministerschap toegevoegd. Dassen, die zijn proefschrift aan deze Grondwetsherziening wijdde, leek dit overigens 'in plaats van een reden tot uitsluiting van de combinatie-mogelijkheid dezer functies, juist een gegrond motief vóór de verenigbaarheid'.<sup>520</sup>

In 1922 en 1933 was het nog voorgekomen dat ministers tot Kamerlid gekozen werden voordat het nieuwe kabinet gevormd was. Dat moest mogelijk blijven, vond de regering: 'Daarom behoort de mogelijkheid te worden geopend, dat gedurende korten tijd het Ministerschap en het lidmaatschap van de Kamer verenigd worden. Immers de bewindslieden, die tot Kamerlid gekozen zijn, kunnen hun Ministersambt bezwaarlijk neerleggen vóórdat het nieuwe kabinet optreedt', aldus de Memorie van Toelichting. Die korte tijd werd – zonder enige toelichting – op drie maanden gesteld.<sup>521</sup>

Alfons Dölle concludeerde dat de politici van de jaren dertig niet het flauwste vermoeden hadden dat deze termijn een probleem zou kunnen vormen voor hun toekomstige collega's: 'Een demissionair kabinet dat langer dan drie maanden zou moeten functioneren vanwege de lange duur van het formatieproces van het nieuwe kabinet: het kwam niet bij hen op.'<sup>522</sup>

In 1956 duurde een kabinetsformatie voor het eerst langer dan drie maanden. De lijsttrekker van de ARP, Zijlstra, werd op 3 juli Kamerlid en fractievoorzitter; hij was daarnaast demissionair minister van Economische Zaken. Op 3 oktober was de formatie nog steeds gaande, maar liep dus de periode af dat hij die twee functies kon combineren. Zijlstra koos toen voor het ministerschap, waarna Bruins Slot fractievoorzitter werd. Die was geen voorstander van de brede coalitie waar Zijlstra aan had gewerkt. Beslissend was dit overigens niet: kort hierop liet de VVD zich in de formatie uit de boot vallen en kreeg de ARP de twee ministersposten die ze steeds gewild had. Bruins Slot zag toen geen ruimte om in een zo laat stadium van de formatie nog de steven te wenden in een andere richting dan die waar Zijlstra steeds op had gekoerst.<sup>523</sup>

Vanaf toen was echter bij iedereen bekend dat er een eigen dynamiek van een formatie uitging als die langer dan drie maanden duurde. Dat kon gemakkelijk neerkomen op een premie op tijdrekken, als er met een andere fractievoorzitter een andere politieke situatie zou ontstaan.

De Grondwetsherziening die uiteindelijk in 1983 zijn beslag zou krijgen, was mede gericht op het bij de tijd brengen ervan. Vanwege het ongewenste en onvoorziene tijdrek-effect werd de driemaandentermijn toen uit de Grondwet geschrapt. De onverenigbaarheid bleef, maar in het (vernummerde) artikel 57 werd het nu voor de duur van de kabinetsformatie mogelijk om het Kamerlidmaatschap met het ministerschap te combineren – natuurlijk zonder dat de term 'kabinetsformatie' geïntroduceerd werd, want dat hele fenomeen was en bleef ongenoemd en onbeschreven in de Grondwet. Sindsdien luidt het derde lid van artikel 57 als volgt: 'Niettemin kan een minister of staatssecretaris, die zijn ambt ter beschikking heeft gesteld, dit ambt verenigen met het lidmaatschap van de Staten-Generaal, totdat omtrent die beschikbaarstelling is beslist.'<sup>524</sup> Zo gold er vanaf 1983 geen enkele tijdsbeperking meer voor de formatie: zolang deze duurde kon het ministerschap worden gecombineerd met het Kamerlidmaatschap.

### **De coalitievorming van 1972/1973: toch de progressieven met de christendemocraten**

Op maandag 17 juli 1972 pleegde minister-president Biesheuvel rond half vijf in de ochtend twee telefoontjes. Een daarvan was naar de fractievoorzitter van 'zijn' ARP, Willem Aantjes. Die nam slaapdronken de telefoon op en hoorde de premier monter zeggen: 'Goeiemorgen Willem! De heren van DS'70 hebben ons



verlaten.' Een conflict bij het opstellen van de begroting was die nacht niet oplosbaar gebleken, waardoor het kabinet was gevallen. Het andere telefoontje ging naar Juliana die op vakantie was in het Italiaanse Porto Ercole. Biesheuvel was erop uit om gewoon door te regeren, dus met een minderheidskabinet. Hij had de slepende discussies over de begroting willen afkappen met een slikken-of-stikken voorstel aan de twee ministers van DS'70, in de hoop dat het op slikken zou neerkomen. Toen dat niet gebeurde, was de zondebok snel gevonden. Biesheuvel vroeg de DS'70-ministers om hun ontslag in te dienen; de overige ministers werd nog helemaal niets gevraagd. Al meteen na de nachtelijke crisis werden openlijk beschuldigingen geuit, vooral door en aan het adres van DS'70. Ook Biesheuvel zelf deed daar volop aan mee. Wilfred Scholten wijt dat in zijn mooie Biesheuvel-biografie aan mismanagement van de minister-president.<sup>525</sup>

Nog dezelfde maandag legde Beel aan Biesheuvel uit dat wat hij wilde niet kon. Het staatshoofd moest ruimte hebben voor consultaties; ze kon dan bijvoorbeeld nog beslissen dat er een lijmpoging gedaan moest worden, wat wel vaker lukte. 'Gevaar voor uitschakeling HM bij formatie', noteerde Beel dan ook in zijn dagboek. Op 20 juli was Juliana terug en besprak ze de situatie met Biesheuvel. Dat liep uit op een confrontatie. DS'70 bleek geen andere ministers te willen leveren als die met Biesheuvels laatste bod akkoord moesten gaan. Biesheuvel was daarom vastbesloten dat hij van DS'70 af wilde en werd daarin inmiddels gesteund door de andere ministers. De premier had zelfs al voor de totstandkoming van zijn kabinet geanalyseerd dat, als DS'70 ooit uit de boot zou vallen, de resterende vier partijen als minderheidskabinet onder zijn leiding best konden aanblijven.<sup>526</sup>

Toen Biesheuvel bij Juliana zat, hadden de DS'70-ministers inmiddels hun ontslag aangeboden en de overige ministers hun portefeuille ter beschikking gesteld. De afwikkeling die hij voor zich zag, was dus dat het staatshoofd het ontslag van de DS'70-bewindslieden onmiddellijk zou aanvaarden en de overige ministers zou vragen de lopende zaken waar te nemen. Biesheuvel dreigde Juliana zelfs met ontslag van het *hele* kabinet als ze die afwikkeling niet zou aanvaarden. Uiteindelijk deed ze dat, maar ze begon wel nog diezelfde dag aan de consultaties. Alle fractievoorzitters wilden nieuwe verkiezingen, behalve DS'70 die nu plotseling een lijmpoging wenste. Dat er geen tussentijdse wisseling van coalitie mocht plaatsvinden, had zich tamelijk snel als conventie gevestigd, al verzette anderzijds constitutioneel-rechtelijk ook niets zich daartegen, zoals beschreven. Als die tussentijdse wisseling zou inhouden dat er een minderheidskabinet zou ontstaan, zou er in de Kamer een veel te kwetsbare situatie ontstaan om de rit tot 1975 uit te zitten, vonden de vier fractievoorzitters. Ze doorkruisten dus, via de consultaties, Biesheuvels plan om gewoon door te regeren. Het initiatief om de premier in dezen stevig af te remmen, kwam echter

van het staatshoofd zelf: zij weerhield Biesheuvel ervan 'door te regeren alsof er niets was gebeurd' na het vertrek van DS'70 uit de coalitie.<sup>527</sup>

Op 22 juli werd Biesheuvel benoemd tot formateur met de ruimst mogelijke (van hemzelf afkomstige) opdracht: een kabinet te vormen. Dat (interim-)kabinet moest dan nieuwe verkiezingen uitschrijven. Alles wees erop dat de vier overgebleven partijen een (minderheids)kabinet zouden vormen. Biesheuvel had er echter toch nog zijn handen vol aan, onder meer doordat allerlei andere conflicten in het kabinet begonnen op te spelen. Zijn formatiepoging leidde weer eens tot een novum in de formatiegeschiedenis. Hij liet zich namelijk adviseren door oud-minister Ynzo Scholten (CHU). Diens functie werd aangeduid als adviseur, verkenner of ook wel informateur. Dat laatste was hij formeel echter niet, omdat de koningin er niet aan te pas gekomen was. Voor deze constructie was gekozen omdat die comfortabel was voor Biesheuvel. Scholten deed namelijk alsnog een lijmpoging, zodat Biesheuvel zich daar zelf niet aan kon vertillen, terwijl hij wel alle touwtjes in handen bleef houden.

De lijmpoging strandde echter toch weer op DS'70. Na veel geharrewar bleef de VVD aan boord: die partij zag er tegenop dat een zo directe electorale concurrent haar in de campagne met schone handen kon aanvallen. De twee ministersposten van DS'70 werden tijdelijk ingevuld tot de verkiezingen. Er hoefde maar één minister er tijdelijk een departement bij te nemen: een nieuwe minister voor Wetenschapsbeleid kwam er niet eens meer, want die post was voor DS'70 gecreëerd en dus nu niet meer nodig. Nieuwe verkiezingen werden uitgeschreven voor 29 november 1972.<sup>528</sup>

Zoals eerder beschreven, straalden de drie samenwerkende progressieven (PvdA, D66 en PPR) veel zelfvertrouwen uit in de campagne, al werd dat bij de drie eveneens samenwerkende christendemocratische partijen (KVP, ARP en CHU) nogal eens ervaren als overmoed en arrogantie. Het inderhaast opgestelde gezamenlijke programma van de christendemocraten stak bleek af bij dat van de progressieven, zoals alleen al bleek uit de titels: *Schets van beleid voor 1973 en volgende jaren* versus *Keerpunt '72*.

De progressieven hadden *Keerpunt '72* gepresenteerd als hun programma waarover niet onderhandeld kon worden. Ze hadden dus een coalitievoorkeur voor elkaar, maar dat zij gedrieën een meerderheid zouden halen leek onwaarschijnlijk. De KVP wilde op zichzelf wel met de PvdA regeren en probeerde de progressieven enigszins gunstig te stemmen. Alleen al de vraag of er voor de verkiezingen met de KVP gesproken mocht worden, deed de gemoederen in de PvdA echter hoog opblazen. De partij stelde daar allerlei voorwaarden aan en streek zo de KVP tegen de haren in. Toen op het PvdA-congres begin oktober 1972 de partijvoorzitter een brief van het KVP-bestuur voorlas met een uitnodiging voor een gesprek, barstte de zaal in hoongelach uit. Als reactie erop werd

geformuleerd dat de KVP dan eerst maar het kabinet-Biesheuvel alsnog moest laten vallen, maar dat ging zelfs de KVP-top te ver.

Als lijsttrekker van die partij trad de onbekende Frans Andriessen aan, die Veringa was opgevolgd als fractievoorzitter. De ARP was sterk verdeeld. Biesheuvel trad weer aan als lijsttrekker, maakte zijn kabinet tot inzet van de verkiezingen en liet heel duidelijk weten (eerst en vooral intern) dat hij geen enkele vorm van samenwerking met de PvdA wilde. De tweede man, Aantjes, vond echter dat regeren met de PvdA de 'heilloze polarisatie' kon stoppen, en voor nummer drie op de lijst, demissionair minister Jaap Boersma van Sociale Zaken, had zowel de VVD als DS'70 afgedaan. De CHU hield zich op de vlakte door zich alleen uit te spreken voor een meerderheidskabinet. De VVD wilde vooral de aandacht afleiden van de ingewikkelde begrotingsdiscussies met DS'70 en deed dat buitengewoon effectief met de slogan 'Houd Den Uyl uit het Catshuis'. Haar nieuwe lijsttrekker, de jonge fractievoorzitter Hans Wiegel, ventte die boodschap met groot enthousiasme uit.<sup>529</sup>

De uitslag liet op 29 november een premierbonus(je) zien voor Biesheuvel: zijn ARP ging van 13 naar 14 zetels. De bondgenoten kelderden echter: de KVP ging van 35 naar 27 en de CHU van tien naar zeven zetels – tezamen van 58 naar 48 zetels. Bij de progressieven wonnen de PvdA (van 39 naar 43 zetels) en de PPR (van 2 naar 7 zetels), en verloor D66 (van 11 naar 6) – samen van 52 naar 56 zetels. De grootste winst was echter voor de VVD, die opklom van 16 naar 22 zetels. DS'70 hield nog redelijk stand en ging van acht naar zes zetels.

Wat nu? De progressieven hadden naar een meerderheid gestreefd, maar kwamen daartoe nog steeds maar liefst twintig zetels tekort. Waar moesten ze die vandaan toveren? Wel waren ze als blok groter dan de christendemocraten. KVP, ARP en CHU hadden echter met VVD en DS'70 ook nog een nipte meerderheid van 76 zetels. De formatie beloofde weer complex te worden. De aantredend Kamervoorzitter, Vondeling, constateerde achteraf ietwat mismoe-dig dat 'de Kamer eigenlijk al [was] vergeten, dat haar Reglement van Orde twee jaar eerder was veranderd juist met het oog op de aanwijzing van de formateur! Het leven bleek sterker dan de leer.'<sup>530</sup>

De formatie begon dus weer als vanouds met een consultatieronde. Daarbij stemden alleen PvdA, PPR en D66 hun advies op elkaar af: ze wilden Den Uyl als formateur van een progressief minderheidskabinet, met *Keerpunt* '72 als regeerakkoord. Het enige gemeenschappelijke in het advies van de KVP, ARP en CHU was dat zij een gewoon parlementair meerderheidskabinet wensten. Wiegel wilde de oude coalitie terug.<sup>531</sup>

De sleutel leek aldus bij de christendemocraten te liggen. Een informateur uit die hoek die het veld in kaart kon brengen, was dringend nodig. Juliana sloot iemand van de KVP uit, de CHU speelde volgens haar geen rol, maar de ARP

‘heeft blijk van vertrouwen gekregen’, zo duidde de vorstin verkiezingsuitslag. Dat vernam Biesheuvel van ARP-Eerste Kamerlid Wilhelm de Gaay Fortman, die een opdracht weigerde: hij vond dat iemand die (nog) verder van de politiek afstond dan hij, de politici tot het inzicht moest brengen dat er samengewerkt moest worden. Dat werd op 4 december Marinus Ruppert (ARP), oud-CNV-voorzitter en lid van de Raad van State. Zijn brede opdracht omvatte zowel meerderheidskabinetten (‘vruchtbare samenwerking’) maar eventueel ook extraparlamentaire kabinetten (‘in voldoende mate steun’). Ruppert ging systematisch te werk en maakte geen haast. Pas na bijna twee maanden informateurschap bracht hij zijn eindverslag uit. In die lange tijd hield hij zich voornamelijk bezig met de eerste van de vier P’s: welke partijen zouden aan het kabinet deelnemen?<sup>532</sup>

De informateur kende de verhoudingen in de ARP goed en had een duidelijk belang bij het zo lang mogelijk rekken van zijn opdracht. Daarop wijst dat hij zijn medewerker, Herman Tjeenk Willink, vroeg om na te gaan wanneer voor de diverse ministers die na de verkiezingen tevens Kamerlid geworden waren, de termijn van drie maanden afliep waarna zij zouden moeten kiezen tussen het Kamerlidmaatschap en het ministerschap. Dölle heeft uitgerekend dat ministers die in de Kamer waren gekozen deze termijn met maximaal ongeveer anderhalve maand konden oprekken, bijvoorbeeld door de brief waarin ze de benoeming tot Kamerlid aanvaardden zo laat mogelijk in te sturen. Geertsema en Van Agt hadden daar bijvoorbeeld voor gekozen.

Biesheuvel had zich echter al zo snel mogelijk na de verkiezingen laten bedigen tot Kamerlid, op 7 december 1972. Alleen zo kon hij immers gekozen worden tot fractievoorzitter van de ARP en maximale invloed op de formatie uitoefenen. Duidelijk was ook bij voorbaat dat hij het geen optie vond om het premierschap middenin de formatie neer te leggen. Op zichzelf had hij het premierschap zo kunnen overdragen aan zijn KVP-vicepremier, maar zoiets behoorde een premier niet te doen, meende hij. Op 7 maart 1973 was Biesheuvel dus Kamerlid-af, waarna Aantjes het fractievoorzitterschap weer op zich nam – en die behoorde tot de vleugel van de ARP die vond dat er (met KVP en CHU), ondanks alles, moest worden samengewerkt met de PvdA – iets wat Biesheuvel nog steeds beslist niet wilde.<sup>533</sup>

Het adagium ‘formeren is elimineren’ had Ruppert kunnen uitvinden. Hij pelde de opties één voor één af. Met Den Uyl en Andriessen besprak hij een parlementair meerderheidskabinet-Den Uyl. Dat was voor Den Uyl onbespreekbaar, want daarvoor zou onderhandeld moeten worden met de KVP, wat de PvdA niet wilde. Omgekeerd wilde Andriessen geen progressief minderheidskabinet steunen waar hij (en de ARP en CHU) niet bij betrokken was en geen enkele invloed op had. In het geheim onderzocht Ruppert vervolgens

de variant van een nationaal kabinet. Waar de hele formatie op de voet gevolgd werd door de pers, onttrok deze optie zich (aanvankelijk) aan de publiciteit. Het kabinet zou dan vertegenwoordigers kennen van zowel KVP, ARP, CHU, PvdA als VVD en eventueel DS'70. Dat zou dan tevens een extraparlamenteair kabinet zijn: er zou geen binding zijn met de fracties via een coalitieakkoord en veel van de leden ervan zouden op enige afstand van de actieve politiek staan. Biesheuvel en Den Uyl mochten er bijvoorbeeld allebei niet in. Mede om die reden viel ook deze variant af.

Ruppert ging vervolgens werken aan het herstel van de oude coalitie (KVP, ARP, CHU, VVD en DS'70). Een deel van de fracties van KVP en ARP wilde dat niet, maar Biesheuvel zag dit juist als zijn laatste kans om premier te blijven. De verdeeldheid bij de ARP werd breed uitgemeten in de pers. Ook de variant van ontslagweigering van het oude kabinet dook weer op, maar zoals eerder betoogd moet dat vooral worden beschouwd als het opwerpen van een rookgordijn.

Dat een informateur zelf ook een voorkeur kan hebben (maar geacht wordt die niet te laten blijken), wordt duidelijk uit hetgeen Ruppert noteerde in zijn terugblik op de formatie: 'Met een goed geweten kan ik vaststellen, dat ik de mogelijkheid van herstel van de "oude vijf" serieus heb onderzocht en dat die mogelijkheid niet aanwezig bleek te zijn. Dat ik die gang van zaken niet betreurde, is een geheel andere zaak.'<sup>34</sup> Ook het staatshoofd kan natuurlijk een mening hebben, maar mag die al helemaal niet tonen; Juliana liet binnenskamers echter onomwonden weten voorstander van een kabinet-Den Uyl te zijn, onder meer aan de latere informateur Wil Albeda, zo onthulde deze in zijn memoires.

De volgende optie was een minderheidskabinet van KVP, ARP, CHU en VVD – parlementair of extraparlamenteair. Bij een *extraparlamenteair* kabinet vreesde de VVD het meest te verliezen. Zonder afspraken tussen coalitiefracties en kabinet konden KVP, ARP en CHU in de Kamer immers steeds een meerderheid vormen met de progressieven. Daarom zocht Wiegel zekerheden via het programma, bijvoorbeeld ten aanzien van de belastingdruk. Dat vonden de andere partijen echter in strijd met het extraparlamenteaire karakter van het kabinet. De KVP greep deze houding van Wiegel aan om deelname van de VVD aan deze coalitie überhaupt af te wijzen: een *parlementair* kabinet van deze samenstelling liep immers toch al het risico snel weggestemd te worden in de Kamer.

Wat betreft meerderheidskabinetten was er nu nog maar één optie over, meende Ruppert, namelijk toch een vorm van samenwerking van progressieven en christendemocraten – 'een (extraparlamenteair) rood kabinet met een witte rand', zoals hij dat noemde. Het leek hem 'niet bij voorbaat uitgesloten dat een opdracht aan een socialistische informateur zal kunnen leiden tot een voor de

meerderheid der volksvertegenwoordiging aanvaardbare uitkomst', zo luidde zijn weliswaar zuinig geformuleerde maar veelbetekenende conclusie. Alle opties waren dus complex, maar deze nog het minst. Hij adviseerde Juliana om oud-PvdA-fractievoorzitter Jaap Burger, ook lid van de Raad van State, tot formateur te benoemen. Op 1 februari – de formatie duurde toen al ruim twee maanden – kreeg die de opdracht een kabinet met 'voldoende steun' te vormen: dat verwees naar een extraparlamenteair kabinet. Burger maakte meteen duidelijk dat niet hijzelf maar Den Uyl premier moest worden.<sup>535</sup>

Het enthousiasme voor een kabinet-Den Uyl was, opvallend genoeg, in de PvdA niet bijster groot, omdat wel duidelijk was dat samenwerking met de christendemocraten linksom of rechtsom onvermijdelijk was. Den Uyl betoogde zelf intern dat hij zich (na 1967 en 1971) niet voor de derde keer achter formaliteiten wilde verschuilen zodra regeren in zicht kwam.<sup>536</sup>

Burger bouwde voort op het werk van Ruppert en verdiepte zich in de mogelijkheid van een kabinet van PvdA, PPR en D66 met KVP, ARP en CHU. Vanuit de PvdA-fractie was naar de pers uitgelekt dat die witte rand uit zes christendemocraten mocht bestaan, naast tien progressieven. Burger was erop uit dat de christendemocraten dat kabinet zouden gedogen. De methode die hij toepaste om hen zover te krijgen, was door hun nogal barse open brieven te sturen. Zo maakte hij gebruik van de sterke interne verdeeldheid bij de christendemocraten. Burger blikte er als volgt op terug: 'Die formatie is tenslotte gelukt door de pers. De pers bleef steeds maar druk uitoefenen, alleen omdat ze van mij overtuigende brieven kregen en van die anderen alleen maar domme opmerkingen.'<sup>537</sup>

Burger ging zich eerst richten op het programma. Dat beloofde moeizaam te worden, omdat de progressieven immers niet bereid waren te onderhandelen over *Keerpunt* '72. De christendemocraten wilden juist dat hun programma daaraan gelijkwaardig zou zijn, maar dat wilde Den Uyl niet. Mocht het dan misschien een zijlicht heten op *Keerpunt*, wilde Burger weten? Het gesputter van Andriessen en Biesheuvel in de media dat er sprake moest zijn van gelijkwaardigheid beantwoordde de formateur per open brief van 9 februari: 'U zult zelf moeten uitmaken, of u meent, door mij op de juiste wijze te worden behandeld.' Omdat er geen coalitieakkoord mocht komen, wilde de formateur een vergelijking tussen de beide geactualiseerde programma's maken, waartoe beide blokken de hoofdpunten uit hun programma's mochten aanleveren. Zelfs over de vraag of ze daar gehoor aan zouden geven, werd lang vergaderd door de christendemocraten; het uiteindelijke compromis dat de formateur die punten alleen ter kennisneming kreeg, leverde weer veel spot op in de media.<sup>538</sup> Opland tekende bijvoorbeeld deze 'nog niet verzonden brief van de kabinetsformateur':







heuvel het pleit aan het verliezen was. Bij de KVP was de interne eenheid op dat moment hechter: het lukte Burger bijvoorbeeld niet om ook bij Van Agt in te breken: die verwees hem door naar Andriessen.<sup>540</sup>

Burger was naar zijn opvatting echter nog niet klaar met het vinden van de juiste partijencombinatie. Hij ergerde zich eraan dat de altijd nogal conservatieve CHU geestverwanten ontraadde in het kabinet te gaan zitten. Dat schreef hij weer van zich af in een open brief aan Aantjes en Andriessen: 'Ik moet u de vraag stellen of onder die omstandigheden met goed fatsoen van een formateur gevraagd kan worden een dergelijke groepering in zijn formatie te betrekken.' Hij vond de partij 'een notoir onwillig blok aan het been' van het 'te creëren progressieve kabinet'. KVP en ARP accepteerden echter niet dat hun zusterpartij werd uitgestoten en eisten dat de CHU weer aan tafel kwam. Toen Burger daarvoor zwichtte, was het juist de CHU zelf die er bij nader inzien liever zelf voor koos buiten het kabinet te blijven. De zetelverdeling in combinatie met de zogenaamde onaantastbaarheid van *Keerpunt '72* was voor hen een steen des aanstoots. Bijkomend voordeel was wel dat de zes ministersposten die de progressieven als het maximale aantal voor de christendemocraten hadden bepaald, zich tussen alleen KVP en ARP een stuk beter lieten verdelen. Burger strandde echter vervolgens toch nog, en wel op het programma. Den Uyl maakte duidelijk dat hij over de programmatische wensen van (nu) KVP en ARP weigerde te praten. Ook voor hun bewindslieden zou uitsluitend *Keerpunt '72* als programma moeten gelden, eiste hij. Op 5 april gaf Burger zijn opdracht terug.<sup>541</sup>

In een consultatieronde vroegen KVP, ARP en CHU nu om (in)formateurs van christendemocratische huize; PvdA, PPR en D66 verzochten de eerdere opdracht voor Burger te verruimen. Op 10 april werden Dries van Agt (KVP) en Wil Albeda (ARP) benoemd tot informateur: het eerste informateurs-duo. Een poging om de CHU weer terug aan tafel te halen, mislukte. Hun belangrijkste opdracht was om de programma's van beide blokken, *Keerpunt '72* en de *Schets van beleid*, alsnog gelijkwaardig te verklaren. De vergelijking die Burger had gemaakt namen Van Agt en Albeda over. De ministers van het kabinet zouden in een pre-constituerend beraad die vergelijking en de aangeleverde punten van de beide kampen moeten overnemen; de *fracties* waren daar niet aan gebonden. In die zin bleek het werken volgens de extraparlamentaire methode hier de toverformule: omdat er geen coalitieakkoord was, konden de fracties zich daar ook niet aan binden. De progressieven konden aan het eind van de formatie moeilijk nog ontkennen dat er op die manier in laatste instantie toch onderhandeld was over het programma. De regeringsverklaring zou immers onvermijdelijk een gezamenlijk programma zijn van de progressieven, KVP en ARP. Het lukte Den Uyl om die tekst erg naar de progressieven toe te trekken: 'spreiding van kennis, macht en inkomen' werd het beroemde motto ervan.<sup>542</sup>

Van Agt en Albeda adviseerden om Burger en Ruppert afsluitend tot formateur te benoemen. Zij mochten uiteindelijk de (resterende) personen aanzoecken. Den Uyl trad dus niet op als formateur van zijn eigen kabinet. De essentie van de grondslag van het kabinet was dat er geen coalitieakkoord was, zodat de vijf coalitiefracties daar ook niet aan gebonden konden zijn. Het kabinet werd in die tijd als parlementair beschouwd door PvdA en D66, en als extraparlamentair door de overige drie partijen. Aantjes probeerde in het debat over de regeringsverklaring duidelijk te maken wat de extraparlamentaire binding van de ARP-fractie inhield: 'Wij zullen het [kabinet] derhalve niet oppositioneel, maar zakelijk-kritisch en constructief tegemoet treden, zijn daden beoordelend vanuit ons eigen program, in aanmerking nemend de actuele situatie, de reële alternatieven en de politieke omstandigheden.' Dat was niet erg veelzeggend. Wat het verschil tussen parlementaire of extraparlamentaire binding in de praktijk zou inhouden, wist eigenlijk niemand; in elk geval was het voor de KVP een alibi om zich kritisch op te stellen tegenover het kabinet-Den Uyl (al zou de PvdA-fractie dat evenzeer doen tegenover sommige KVP-ministers). Het onderscheid moet echter ook deels gezien worden als modieus, deels als traumaverwerking en deels als ketelmuziek.<sup>543</sup>

De binding van de coalitiefracties aan het kabinet was er deze keer dus niet via het programma, maar natuurlijk wel doordat de vijf partijen bewindslieden leverden. Die zouden mogelijk meer moeite hebben om voor hun voorstellen steun te verkrijgen in Tweede en Eerste Kamer. Den Uyl, die politiek nu eenmaal als strijd zag, leek dat niet zo erg te vinden. Wel zei hij dat het niet toevallig was dat het woord 'polarisatie' ontbrak in de regeringsverklaring: niet het conflict maar de overwinning ervan was het doel van het kabinet. In het partijbestuur toonde hij zich echter tevreden dat de regeringsverklaring een polariserend effect had gehad. In zijn regeringsverklaring ging Den Uyl als volgt in op de band tussen coalitiefracties en kabinet (of het gebrek daaraan) door de afwezigheid van een coalitieakkoord:

De kandidaat-bewindslieden hebben de conclusies van het pre-constituerend beraad met betrekking tot enkele programapunten aanvaard. In dat beraad is voorts overeengekomen, dat naast *Keerpunt '72* de *Schets van beleid voor 1973 en volgende jaren* van de christendemocratische partijen – beide aangepast aan de sindsdien opgetreden economisch-financiële ontwikkeling – grondslag zal zijn van het kabinetsbeleid. Voor zover deze programma's met elkaar in strijd zijn, worden de desbetreffende punten behandeld bij het licht van de conclusies van formateur Burger de dato 19 februari 1973. Er heeft geen ander programoverleg plaatsgevonden dan in het pre-constituerend beraad met kandidaat-be-

windslieden. (...) Men kan op grond daarvan tot de slotsom komen, dat de programmatische grondslag van het kabinet nog verscheidene elementen van onzekerheid bevat. Men mag ook de conclusie trekken, dat de grondslag van het kabinet zal leiden tot een opener, vrijer en als men wil onzekerder verhouding tussen kabinet en Kamer dan tijdens voorafgaande kabinetten het geval was.<sup>544</sup>

Het leverde het volgende plaatje op:

	Zetels TK	Sociaal- economisch	Buitenland	Binnenland	Ruimtelijk	Sociaal- cultureel
PvdA	43	Financiën	Buitenland- se Zaken; Defensie; Ontwikke- lingssamen- werking			Volksges- ondheid en Milieuhygiëne; Onderwijs en Wetenschap- pen
KVP	27	Economische Zaken		Justitie (vice- premier)	Landbouw en Visserij; Verkeer en Waterstaat	
ARP	14	Sociale Zaken		Binnenland- se Zaken		
PPR	7					Cultuur, Recre- atie en Maat- schappelijk Werk; Weten- schapsbeleid (z.p.)
D66	6				Volkshuis- vesting en Ruimtelijke Ordening	

Tabel 42 Verdeling van de ministersposten over de partijen, 1973-1977

Aan de verdeling valt nog het meeste op dat de grootste regeringspartij, de PvdA, haar posten wel zeer geconcentreerd had in twee hoeken: de buitenlandhoek en de sociaal-culturele hoek. Kennelijk stonden deze voor die partij het hoogst in aanzien.<sup>545</sup> Zoals vaker werden de drie posten in de sociaaleconomische hoek verdeeld over de drie grootste partijen. Op Economische Zaken kwam de latere minister-president Ruud Lubbers; op Financiën kwam Wim Duisenberg, de latere president van de Nederlandsche en daarna zelfs de Eu-

ropese Centrale Bank; op Sociale Zaken de, via de inbraak van Burger binnengehaalde, Boersma. Na DS'70 in 1971 traden nu zelfs twee jonge partijen voor het eerst tot de coalitie toe: PPR en D66. Zij waren echter wel significant kleiner dan de andere regeringspartijen. D66 moest zelfs genoegen nemen met slechts één ministerspost (ter compensatie kreeg de partij drie staatssecretarissen). Voor de PPR kon wel een tweede post worden gecreëerd door toch weer de minister voor Wetenschapsbeleid (zonder portefeuille) terug te laten komen. Op 11 mei werd het kabinet beëdigd: maar liefst 163 dagen na de verkiezingen. Dat was toen een nieuw duurrecord.

### **Intermezzo: de betekenis voor de coalitievorming van de totstandkoming van het CDA**

De totstandkoming van het kabinet-Den Uyl heeft zijn sporen nagelaten in het Nederlandse partijenlandschap. Zo bleek dit een onoverkomelijke hindernis te zijn voor voortgezette samenwerking in het progressieve blok. In de PvdA geraakte de verhouding tot de christendemocraten in de eerste maanden wat op de achtergrond, omdat in september 1973 het PvdA-congres diende te besluiten over de oprichting van een Progressieve Volkspartij. Het partijbestuur poogde daarvoor een meerderheid te verwerven door te benadrukken dat het (voorlopig) niet ging om een fusie en dus ook niet om de opheffing van PvdA.

Voorgesteld werd om een federatie te vormen. De PPR wees dat echter af en D66 had het druk genoeg met zichzelf: de partij was in een identiteitscrisis beland na de toetreding tot het kabinet. Ook bij de PvdA bleken de meeste Kamerleden en ministers meer bezig te zijn met de eigen identiteit dan met een federatie van de drie partijen. Er kwamen Statenverkiezingen aan en de PvdA moest het kabinetsbeleid tot inzet van de verkiezingen maken, met of zonder de andere twee partijen. Op het congres van 14 en 15 september bleek een ad hoc-coalitie van 'Nieuw Links'-volgelingen en 'oude' sociaaldemocraten voldoende te hechten aan het voortbestaan van de PvdA: een kleine meerderheid van de leden stemde (via afgevaardigden per gewest) tegen het aangaan van een federatie met PPR en D66. De progressieve samenwerking bleek daarmee over haar hoogtepunt heen te zijn.<sup>546</sup>

Een geheel tegengestelde ontwikkeling was zichtbaar bij de christendemocraten. Hans-Martien ten Napel heeft in zijn degelijke proefschrift de totstandkoming van het CDA uitgebreid beschreven. Hier relevant is dat hij concludeert dat er zowel integrerende als complicerende factoren waren in dat eenwordingsproces. De totstandkoming van het kabinet-Den Uyl was volgens hem zowel een complicerende als een integrerende factor. Het compliceerde de eenwording omdat de ontreddering bij de christendemocraten groot was. Twee van de drie samenwerkende partijen (KVP en ARP) zaten immers in de

coalitie, maar de derde (CHU) in de oppositie. Die, voor de christendemocraten treurige, situatie duurde voort tot 1977 en bracht met zich mee dat voorheen bevriende media nu gerekend werden tot – zoals Ten Napel het noemt – de vijandige omgeving van het CDA-in-oprichting. Dat gold bijvoorbeeld voor het van oorsprong gereformeerde dagblad *Trouw*. De voorzitter van de CHU klaagde bijvoorbeeld in september 1975: 'Ik betreur het, dat voor velen uit onze CDA-kring *Trouw* moet worden afgeschreven. In deze tijd mis je nog meer dan anders een krant, die bereid en in staat is de CDA-gedachte uit te dragen, kritisch te volgen en te ondersteunen.' In december 1974 legde CDA-aartsvader Steenkamp al uit waarom hij zijn lidmaatschap van de KRO had opgezegd: 'De opinierubrieken van deze omroep, *Brandpunt* op de televisie (...), daar kan ik me niet in vinden. Ik wil zelf mijn mening vormen en die niet door iemand opgelegd krijgen; ik wens niet geïndoctrineerd te worden! (...) Vaak merk ik ook dat het CDA-standpunt niet eens genoemd wordt.'<sup>547</sup>

Ten Napel beschreef het CDA-fusieproces hoofdzakelijk van binnenuit. Bij de integrerende factoren noemde hij óók de vijandige omgeving van het CDA, zoals die er was na de totstandkoming van het kabinet-Den Uyl: 'De aanhoudende druk van buitenaf, met name het polarisatiestreven van de PvdA en de andere "linkse" partijen, is (...) ongetwijfeld een voorname integrerende factor geweest in het eenwordingsproces.' Die strategie was namelijk uiteindelijk gericht 'op het uitschakelen van de confessionele macht in de Nederlandse politiek. Achteraf kan worden vastgesteld, dat het tegendeel werd bereikt.'<sup>548</sup>

Het verband met de totstandkoming van het kabinet-Den Uyl is dat Burger weliswaar op korte termijn een wig dreef in de samenwerking tussen KVP, ARP en CHU, maar daarmee zoveel kwaad bloed had gezet dat hij indirect juist bijdroeg aan de christendemocratische eenwording. Daalder noemde Burger zelfs 'de machteloze stiefvader van een nieuwe partijformatie, die in de toekomst Den Uyl en de PvdA buiten de macht zou houden'. De PvdA heeft zich ook na de totstandkoming van het kabinet-Den Uyl nooit gericht op het opbouwen van een stabiele coalitie, maar bleef zich vooral ten doel stellen de verdeeldheid bij de christendemocraten bloot te leggen. De partij heeft dan ook nog zeker tot begin 1976, mogelijk zelfs nog een groot deel van 1977, niet werkelijk geloofd in de totstandkoming van het CDA.<sup>549</sup>

Ook Ten Napel komt terug op de Daudt-doctrine dat confessionelen alleen bij uiterste noodzaak zouden willen samenwerken met 'links'. Hij toont overtuigend aan dat het isolement van de PvdA op regeringsniveau mede werd veroorzaakt door de opstelling van die partij zelf, op zijn laatst vanaf de opkomst van 'Nieuw Links'. Hij trekt de vergelijking met de VVD, die in beginsel óók belang had bij het mislukken van het CDA-fusieproces, en – vooral onder Wiegel – haar steentje bijdroeg aan de polarisatie in de Nederlandse politiek, maar

dat – anders dan de PvdA – zodanig deed dat een coalitie met de christendemocraten niet werd uitgesloten. Ook Koole meent dat de polarisatiestrategie van de PvdA een bepalender verklaring is geweest voor haar plaats in de oppositie dan de voorkeur van de christendemocraten: ‘Het resultaat is uiteindelijk toch een polarisatie, maar dan met een politieke waterscheiding tussen PvdA en CDA in plaats van dwars door het centrum.’<sup>550</sup>

Van de overige factoren die volgens Ten Napel hebben bijgedragen tot de integratie van KVP, ARP en CHU tot CDA is hier vooral aandacht besteed aan de meest evidente: het dreigende verlies aan politieke invloed van KVP, ARP en CHU. Ten Napel begint zijn studie niet voor niets bij 1952: vanaf dat jaar groeide het idee van samenwerking tussen deze drie partijen. Dat was juist ook het jaar dat ze voor het eerst samen gingen regeren. Dat bleven zij tot 1972 ook gedrieën doen, met uitzondering van de periode van de kabinetten-Cals en Zijlstra (1965-1967). De Nacht van Schmelzer en de verkiezingsuitslag van 1967 functioneerden als belangrijke katalysator van de samenwerking. Daarna werden de eerste officiële besprekingen gevoerd; de verkiezingsuitslagen van 1971 en 1972 vormden impulsen om die met kracht voort te zetten en uit te bouwen.

Halverwege het kabinet-Den Uyl gingen de drie fracties gezamenlijk vergaderen en sloten zich aaneen tot één fractie: die van het Christen Democratisch Appèl (CDA). Omdat die naam bij de laatste verkiezingen nog niet geregistreerd was, werd tot de verkiezingen van 1977 nog gewerkt met de drie afzonderlijke fracties, die dan graag benadrukten dat zij spraken namens de in het CDA samenwerkende fracties. In 1977 nam het CDA voor het eerst met één lijst deel aan de Kamerverkiezingen, terwijl de partij officieel werd opgericht in oktober 1980.<sup>551</sup>

Zoals personen steeds een rol spelen bij de kabinetsformatie, zo deden ze dat ook bij de eenwording van het CDA. Ten Napel schaaft ze zowel onder de integrerende als de complicerende factoren. Complicerend bleek deze factor bijvoorbeeld te zijn op de dag na de verkiezingen in 1977 (zie de paragraaf hierna). Als integrerende factor gold een vrij kleine groep personen uit de toppen van de drie fracties en partijen. Daaronder was Piet Steenkamp, voor wie het tot stand brengen van het CDA weinig minder dan zijn levenswerk was: ‘Hij hield vol toen velen wanhoopten’, was de constante factor bij regelmatig wisselende partij- en fractievoorzitters en gaf honderden spreekbeurten in het land. Zo groeide het gevoel van verbondenheid. Als integrerende factor wordt ook de persoon van de eerste lijsttrekker voor het CDA genoemd, die in het najaar van 1976 werd gekozen voor de Kamerverkiezingen van 1977: Dries van Agt. Dat hij dat werd, schrijft Ten Napel met recht aan toe aan het feit dat Van Agt zich in christendemocratische kring steeds meer profileerde tegenover de PvdA, die daar al snel na de totstandkoming van het kabinet-Den Uyl met argwaan gezien werd. Een kleine complicatie was wel dat Van Agt tegelijk minister van Justitie en zelfs vicepremier was in dat kabinet.<sup>552</sup>

### **De coalitievorming van 1977: de langste formatie ooit, met een verrassende afloop**

Het kabinet-Den Uyl kwam op 22 maart 1977 ten val over de grondpolitiek: één uit een reeks van vier maatschappijhervormende voorstellen waarvoor de progressieven steun wilden afdwingen bij de christendemocraten. Dat was complex, omdat de twee verantwoordelijke ministers (van Justitie en Landbouw) beiden KVP'ers waren. Met het oog op die verkiezingen groeiden de tegenstellingen en irritaties in het kabinet en in de coalitie: het meest zichtbaar in de verstoorde verhouding tussen Den Uyl en Van Agt. Toen de club ten val kwam, sloten de ministers van de ARP zich aan bij die van de KVP. Dat was terug te voeren op de moeizame totstandkoming van het CDA, niet op het conflict zelf. De formule die Den Uyl in de Kamer gebruikte voor de val van zijn kabinet was dan ook dat de zes ministers van de KVP en ARP hun ontslag hadden aangeboden, terwijl die van PvdA, PPR en D66 hun portefeuilles ter beschikking stelden. De crisis ontstond zo kort voor de al geplande verkiezingen van 25 mei dat die niet hoefden te worden vervroegd.<sup>553</sup>

De val van het kabinet had directe gevolgen voor de progressieve samenwerking. Het zieltogende D66 had al eerder besloten om daar niet langer aan mee te werken; de val van het kabinet deed voor de PPR de deur dicht, ook die partij haakte toen af. Van Agts reactie op deze aankondiging van een coalitiepartner was laconiek: 'we zwaaien het ventje vriendelijk uit'.<sup>554</sup>

Bij het CDA werd Van Agt de eerste lijsttrekker van de fusiepartij. Hij was van de christendemocraten ook degene die verreweg het meest tot mikpunt van spot en soms haat was geworden bij links Nederland. Door zich af te zetten tegen de PvdA, en Den Uyl in het bijzonder, slaagde Van Agt erin zijn populariteit bij zijn eigen aanhang flink te vergroten. Bij de PvdA werd Den Uyl weer lijsttrekker en bij de VVD Wiegel. D66 probeerde met Jan Terlouw uit het diepe dal (tot de bijna-opheffing van de partij) te klimmen.

De coalitievoorkeur bij de PvdA lag gecompliceerd. Er kwam deze keer geen schaduwkabinet of een nieuw, zogenaamd ononderhandelbaar, progressief programma. In plaats daarvan formuleerde het partijbestuur in september 1976 een aantal voorwaarden omtrent programma en portefeuilles (nog niet – althans niet uitgesproken – over personen) die vervuld moesten worden, wilde de PvdA verder regeren met het CDA. Den Uyl verzette zich er niet tegen. Om te beginnen zou het CDA een voorkeur moeten uitspreken voor een coalitie met de PvdA (en eventueel D66 en de PPR). Daartoe moesten de kiezers de PvdA dan wel steunen: groei ten opzichte van 1972 was nodig. Het ontbreken van een coalitieprogramma was de PvdA slecht bevallen: deze keer moest het CDA vastgespijkerd worden op een coalitieakkoord, dat zou worden voorgelegd op een partijcongres. De PvdA en haar progressieve partners moesten een meerderheid



aan zetels in het kabinet hebben en het bemachtigen van 'kernministeries' was een voorwaarde voor regeringsdeelname. De sociaaleconomische driehoek (dus niet weer alleen Financiën) moest versterkt worden, Onderwijs moest behouden blijven en Binnenlandse Zaken verworven worden, naast Volkshuisvesting (waar de PvdA in het kabinet-Den Uyl twee gezichtsbepalende staatssecretarissen had gehad).<sup>555</sup>

Het CDA van Van Agt sprak juist geen coalitievoorkeur uit, in de beste tradities van de KVP op het hoogtepunt van haar macht. Dat was een teken van zelfvertrouwen: het langzaam ontstaan van het CDA droeg bij tot een hernieuwd zelfbewustzijn bij de christendemocraten, vergeleken met de campagnes van de tien jaar ervoor. Bij de aanvaarding van zijn lijsttrekkerschap, in december 1976, reageerde Van Agt op klassiek geworden manier op de eerste eis van de PvdA, die leidde tot een voorkeur bij het CDA voor hernieuwde samenwerking met de progressieven: 'Wij maken geen buigingen naar links en geen buigingen naar rechts.'<sup>556</sup>

De verkiezingsuitslag op 25 mei 1977 liet een sterke concentratietendens zien van kiezers bij de drie grote partijen, én het opkomstrecord (88%) sinds het afschaffen van de opkomstplicht in 1971. Mogelijk werden beide mede veroorzaakt door twee Molukse gijzelingsacties in Drente die twee dagen voor de verkiezingen begonnen, waarna de campagnes abrupt werden stilgelegd. Dat, in combinatie met de premierbonus, leverde de PvdA een nooit eerder vertoonde verkiezingswinst op: de partij incasseerde tien zetels winst en kwam op 53. Daarmee at de PvdA tevens electoraal de drie kleine linkse partijen op (PPR, CPN en PSP, die later zouden opgaan in GroenLinks): die gingen samen van zestien naar tien zetels. Dat het CDA de neergang van KVP, ARP en CHU had weten om te buigen in een minimale winst (van 48 voor de CDA-partijen in 1972 naar 49) stak daar nogal schril bij af. De VVD won opnieuw 6 zetels en kwam op 28. De enige andere partij die zetels won (van 6 naar 8) was D66: de grootste wederopstanding sinds Lazarus. DS'70 hield nog maar één zetel over en zou bij de volgende verkiezingen uit de Kamer verdwijnen.

In de consultatieronde van de fractievoorzitters werd Den Uyl het meest genoemd als formateur, maar door enkelen (bijvoorbeeld Terlouw van D66) ook als informateur. Op 1 juni werd Den Uyl formateur, met als opdracht het vormen van een parlementair meerderheidskabinet. Dat hij zich op 8 juni ook liet beëdigen tot Kamerlid vormde geen probleem, omdat hij geen fractievoorzitter was: dat bleef Ed van Thijn. Op 8 september koos Den Uyl geruisloos voor het premierschap. Voor Van Agt was het iets ingewikkelder: ook hij liet zich op 8 juni beëdigen tot Kamerlid maar werd wél fractievoorzitter en ook de onderhandelaar namens het CDA. Hij had dus op 8 september hetzelfde 'probleem' als Den Uyl, en ook hij maakte zijn keus geruisloos – zij het voor het Kamerlid-

maatschap. Het ministerschap van Justitie droeg hij voor de laatste demissionaire maanden over aan minister de Gaay Fortman van Binnenlandse Zaken.<sup>557</sup>

CDA en PvdA leken tot elkaar veroordeeld te zijn. Rimpelloos ging de formatie allerminst, ook intern niet. In zijn beroemde dagboek van deze kabinetsformatie schreef Van Thijn over de grote onrust die de dag na de verkiezingen uitbrak in de CDA-fractie. Daar had Aantjes, als eerste ARP-man in het CDA, verwacht tot vicevoorzitter gekozen te worden, maar het werd de KVP'er Andriessen. Dat was een brisante kwestie, want als fractievoorzitter Van Agt naar het kabinet zou gaan, was de vicevoorzitter voorbestemd om door te schuiven. Van Agt parachuteerde Aantjes daarna alsnog tot vicevoorzitter. Van Thijn noteerde: 'reeds één dag na de verkiezingen blijkt dat het CDA niet écht bestaat'. Daarmee gaf hij al meteen blijk van het onvermogen om de interne ontwikkelingen en verhoudingen binnen het CDA op hun juiste waarde te schatten.<sup>558</sup>

Een andere rode draad in deze formatie was het overschatten van de eigen machtspositie door de PvdA. Ook dat bleek al meteen, toen Van Thijn de strategie van de PvdA met de fractie besprak (die prompt uitlekte). De eisen betroffen elk van de vier P's. De PvdA wilde D66 als derde partij in de coalitie: Van Thijn zag hen nog steeds als een progressieve bondgenoot. Wat betreft het programma moesten eerst alsnog de vier maatschappijhervormende voorstellen worden geregeld. Over de eerste daarvan, de grondpolitiek, was het kabinet gestruikeld, de andere drie (een nieuwe Wet op de Ondernemingsraden, een wet om investeringen te sturen, en de – onvertaalbare – Vermogensaanwasdeling<sup>559</sup>) waren steeds vooruitgeschoven en kwamen daarna onder het demissionaire kabinet niet meer aan de orde (omdat de voorstellen als controversieel golden). Omtrent de portefeuilleverdeling wilde de PvdA een meerderheid van de zetels in het kabinet. De enige eis aan een departement in combinatie met een persoon was dat Van Agt niet terug mocht komen op Justitie. Daarvoor had de PvdA te slechte ervaringen met hem, vooral sinds hij had aangekondigd dat hij nadrukkelijk de mogelijkheid open wilde laten dat hij zijn handtekening niet hoefde te zetten onder een wetsontwerp omtrent het abortusvraagstuk, zelfs als de beide Kamers dat aanvaard hadden.

Al deze uitgangspunten botsten al meteen met die van het CDA, waarbij alle P's met elkaar verbonden werden. Van Agt zag de noodzaak niet om D66 bij de formatie te betrekken ('Het zijn aardige jongens met aardige ideeën, maar we kunnen ze missen'). PvdA en CDA hadden toch ook samen genoeg zetels? Als de PvdA zo graag D66 erbij wilde, dan moest die partij daar maar een zetel voor inleveren, vond het CDA – iets wat de PvdA nu juist niet vond. Als het CDA minder zetels zou krijgen dan de PvdA, dan zou de formatie niet slagen, schreef Van Agt al meteen openlijk aan formateur Den Uyl. Hij was bereid eerst over

het programma praten, maar zijn standpunt over de zetelverdeling zou hij niet opgeven, kondigde hij alvast aan. De maatschappijhervormende voorstellen wilde hij best bespreken, maar dan wel in een breder sociaaleconomisch verband. Het CDA wilde Van Agt ook juist terug op Justitie.

Van Thijn vond terugblikkend de programmatische onderhandelingen 'traag, maar wel goed' verlopen. Het eerste was een eufemisme; het tweede was vooral de opvatting van de PvdA. Nog nooit was er in een formatie zoveel tijd besteed aan het programma. Er werd over onderhandeld van 18 juni tot 21 september 1977: de dag na Prinsjesdag. Op die dag liet Den Uyl het staatshoofd in de Troonrede zeggen dat de lange duur van de formatie niet alleen bezorgdheid wekte, maar bovendien was gevolgd op 'een verkiezingsuitslag, die toch door velen als duidelijk is ervaren'. Dat zette weer veel kwaad bloed bij het CDA.<sup>560</sup>

De programmatische onderhandelingen alleen al gaven een geheel eigen dynamiek aan de kabinetsformatie. Er was ook weer een novum: de formateur (Den Uyl) die, bij een gebleken struikelblok, tijdelijk werd ingeruild voor een informateur om dat specifieke onderwerp op te lossen. Toen de onderhandelingen strandden op de Vermogensaanwasdeling weigerde Van Agt openlijk zelf een formatieopdracht. Hij zag heel goed het aloude probleem dat de formateur de vragende partij was en de PvdA hem maar wat graag zou laten mislukken. In zijn plaats kwam weer Albeda als informateur. Ter voorbereiding van diens benoeming zette Juliana op 20 juli de uitzonderlijke stap om de drie fractievoorzitters gezamenlijk op Huis ten Bosch te ontvangen. Volgens D66-voorman Terlouw boden Van Thijn en Van Agt daar nieuwe openingen: 'Er gaat van de aanwezigheid van de koningin toch een beschavende werking uit.'<sup>561</sup>

De onderhandelingen liepen later nogmaals spaak, en wel op het abortusvraagstuk. Daarvoor werd Veringa aangezocht als informateur. Van Agt probeerde hem achter de schermen te sturen in de richting van een andere combinatie van partijen – opvallend genoeg niet naar CDA en VVD. Een minderheidskabinet leek hem de beste uitweg. Dat moest dan maar gevormd worden door het CDA alleen, en zeker niet door de PvdA en D66 want dan zou het CDA immers per geval moeten bezien of zo'n kabinet gesteund zou worden. Dat zou erg ongunstig uitpakken voor het CDA, onder meer omdat de media de partij niet welgezend waren. Bij nieuwe verkiezingen kon Den Uyl dan met veel theater en pathos de held spelen die door het CDA was gedwarsboomd, voorzag Van Agt al. Wiegel trok in deze fase voornamelijk een rookgordijn op, door te pleiten voor een nationaal kabinet: hij wilde niet al te gretig overkomen.

Veringa koos ervoor de abortusproblematiek alsnog langs inhoudelijke weg op te lossen en ging dus gewoon verder met CDA, PvdA en D66. Daarop ging Van Agt weer ijverig met hem meedenken, tot er een (multi-interpretabel) compromis bereikt werd. De media berichtten in deze programmatische

fase weer uitgebreid over de verdeeldheid binnen de CDA-fractie. De twee akkoorden van de informateurs, en het akkoord over het sociaaleconomisch beleid, leverden ook tegenstemmen op in de CDA-fractie, waaronder steeds die van Andriessen. Het meest viel echter Van Agts eigengereide onderhandelingsstijl op, zoals hij die in het kabinet-Den Uyl ook gecultiveerd had. Hij zocht geregeld uitvluchten als hij zich door de PvdA onder druk gezet voelde. Dan stelde hij zijn medeonderhandelaars en de formateur, of zijn eigen fractie, voor voldongen feiten door het gewenste compromis voortijdig op tv te formuleren of door in tijdnood te veel te accepteren, wat dan soms weer moeizaam teruggedraaid moest worden. Het toevoegen van een deskundig fractielid aan de onderhandelingen (bij de sociaaleconomische problematiek) versterkte tijdelijk Van Agts rugdekking in de fractie. Ook grossierde de CDA-leider in kleurrijke beeldspraken om Den Uyl te plagen, die er bij zijn achterban goed ingingen.

Het akkoord over de abortusproblematiek was het laatste dat nog geregeld moest worden. De PvdA zag daarna graag Den Uyl als informateur aanhaken bij Veringa. Daar was Van Agt volstrekt tegen: hij zag aankomen dat Veringa door Den Uyl overspeeld zou worden, waarna het CDA wel gebonden zou zijn aan compromissen omdat er ook een CDA-informateur bijzat. De partijpolitieke kolonisatie van het informateurschap was nog steeds gaande.

Desondanks werden op 2 september Den Uyl en Veringa samen tot formateur benoemd, voornamelijk om zich te zetten aan de derde en vierde P: die van de portefeuillevverdeling en de personen. Na een nieuwe zenuwenoorlog die een maand (!) duurde liepen de informateurs volkomen vast op het aantal minister-posten voor CDA en PvdA, in combinatie met de vraag of Van Agt al dan niet op Justitie mocht blijven. Van Agt weigerde nog steeds om een verdeling van acht (PvdA) – zeven (CDA) – één (D66) te accepteren, maar bij zeven (PvdA) – zeven (CDA) – twee (D66) stelde Van Thijn hoge eisen aan de personele bezetting. Een daarvan was dat Van Agt dan niet naar Justitie mocht. Kennelijk werd Van Thijn daarin ook aangemoedigd door het staatshoofd zelf: 'HM: Van Agt op Justitie "dàt kan toch niet"'? Ook tegenover Wiegel liet Juliana blijken dat ze Van Agt 'ongeschikt' vond.<sup>562</sup>

Van Agt kon verwachten dat de CDA-fractie op dit offer woedend zou reageren, maar ontweek aan de formatietafel de keuze door aan te geven dat hij ook wel naar Binnenlandse Zaken wilde, of misschien nog wel liever de politiek maar helemaal wilde verlaten. Bij de PvdA werd dat signaal weer niet verstaan. Toen de woede-explosie in de CDA-fractie vervolgens inderdaad plaatsvond, gaven Veringa en Den Uyl hun informatieopdracht terug.

Er volgde weer een consultatieronde, waarbij overigens – naast de drie onderhandelende partijen – steeds ook de VVD om advies werd gevraagd. Van

Agt wilde nu wel een formateur van CDA-huize accepteren, maar PvdA en D66 wilden Den Uyl weer als formateur. Juliana vond dat de kans nu moest worden gegeven aan een of meer politieke buitenstaanders en legde dat op 10 oktober voor aan Van Agt, Van Thijn en Terlouw. De volgende dag werd de benoeming bekendgemaakt van twee *informateurs*: de oud-ministers Pieter Verdam (ARP) en Maarten Vrolijk (PvdA), op dat moment Commissarissen van de Koningin in respectievelijk Utrecht en Zuid-Holland.<sup>563</sup>

Van Thijn was aanvankelijk wel te spreken over deze ‘provinciale tweeling’. De zetelverdeling was echter al zozeer een prestigekwestie tussen PvdA en CDA geworden dat Verdam en Vrolijk daarbij geen resultaat konden boeken. De informateurs koersten aan op evenveel ministersposten voor CDA als voor PvdA. Van Thijn ging er met grote tegenzin mee akkoord dat het CDA die buit binnensleepte, maar ging vervolgens weer eisen stellen aan de personele bezetting. Met een plaatje volgens de zetelverdeling 7-7-2, waarbij Van Agt niet op Justitie zat maar op Binnenlandse Zaken (maar weer wel vicepremier mocht blijven), en Andriessen in het kabinet zat maar CHU-fractievoorzitter Kruisinga niet (de PvdA wilde hen perse niet allebei) lieten Van Agt en Van Thijn op 24 oktober de informateurs slagen. Dat betrof het volgende plaatje:<sup>564</sup>

	Zetels TK	Sociaal- economisch	Buitenland	Binnenland	Ruimtelijk	Sociaal- cultureel
PvdA	53	Financiën	Buitenland- se Zaken; Defensie		Volkshuis- vesting en Ruimtelijke Ordening	Onderwijs en Wetenschap- pen; Cultuur, Recreatie en Maatschappe- lijk Werk
CDA	49	Economi- sche Zaken; Sociale Zaken	Ontwikke- lingssamen- werking	Justitie; Bin- nenlandse Zaken (vice- premier)	Landbouw en Visserij	Volksge- zondheid en Milieuhygiëne
D66	8				Verkeer en Waterstaat	Wetenschaps- beleid (z.p.)

Tabel 43 Verdeling van de ministersposten van het beoogde tweede kabinet-Den Uyl

In dit plaatje kwam de verlangde versterking voor de PvdA in vergelijking met de vier jaar daarvoor niet erg uit de verf. In de sociaaleconomische hoek had de partij nog steeds alleen Financiën (maar Van Thijn ging uit van de nogal

PvdA-*angehauchte* Boersma op Sociale Zaken), in de buitenlandhoek wel weer Buitenlandse Zaken, maar niet meer het in linkse kringen altijd geliefde Ontwikkelingssamenwerking en juist wel het bij links amper populaire Defensie, en bovendien had de partij nog steeds geen minister in de binnenlandhoek. Het CDA had, in tegenstelling tot de PvdA, wél in elke hoek een minister en D66 had, als verreweg kleinste coalitiepartner, alleen in de twee minst belangrijke hoeken een minister.

Op 25 oktober 1977 beoordeelde de partijraad van de PvdA dit onderhandelingsresultaat. Dat vertegenwoordigende orgaan had van het partijbestuur de doorslaggevende stem toebedeeld gekregen. Het werd een legendarische bijeenkomst. Met 53 tegen 35 stemmen werd een motie aanvaard van Piet Reckman, een links-radicaal georiënteerde welzijnswerker. Daarin werd het onderhandelingsresultaat afgewezen, op grond van de portefeuillevverdeling en de personele bezetting. Daarmee leek voor het eerst in de naoorlogse geschiedenis een uitspraak van een partij(orgaan) een kabinet te blokkeren – leek, want de PvdA-fractie besloot de volgende dag de uitspraak van de partijraad naast zich neer te leggen. Die dag werd Den Uyl weer tot formateur benoemd; na alle turbulenties hoopten velen in de PvdA op een ‘happy end’ in de vorm van een tweede kabinet-Den Uyl. Er werd een PvdA-congres uitgeschreven voor zaterdag 5 november, waar het laatste oordeel geveld zou moeten worden.

Van de vier P’s waren er nu al drie ingevuld, alleen de personen nog niet. De invulling daarvan ging ook weer bijzonder moeizaam. Den Uyl volhardde erin dat hij per se niet zowel Andriessen als Kruisinga in zijn kabinet wilde. Hij week in één opzicht af van de afspraak die de onderhandelaars gemaakt hadden: Den Uyl verwachtte grote problemen met Andriessen en dus wilde hij in diens plaats Lubbers op Economische Zaken houden. Dat weigerde Van Agt, daarin ferm gesteund door de CDA-fractie. Ook in laatste instantie, in de nacht van 3 op 4 november, werd hierover geen overeenstemming bereikt. Den Uyl gaf zijn formatieopdracht op 4 november terug, ‘tot verrassing van mij en van ons allemaal’, aldus Van Thijn. Hij hield in zijn dagboek vol dat de formatie de dupe was geworden van de strijd tussen KVP, CHU en ARP en sprak van ‘een fiasco voor de democratie’, waar er toch vooral sprake was van een fiasco voor de PvdA.<sup>565</sup>

Den Uyl-biograaf Anet Bleich gaf met betrekking tot deze uiterst complexe formatie vijf bepalende momenten aan waardoor het tweede-kabinet Den Uyl niet tot stand kwam. Het enige daarvan dat de PvdA geheel in eigen hand had, was dat krachtig en openlijk verzet van Den Uyl tegen het aannemen van de motie-Reckman door de PvdA-partijraad uitbleef. Alle andere factoren daar gelaten liet Den Uyl tussen 25 oktober en 5 november 1977 inderdaad de kans



op zijn tweede kabinet lopen, door zijn (toen en daar) misplaatste vrees voor de interne partijdemocratie.<sup>566</sup>

Gebrek aan moed van Den Uyl was ook volgens Philip van Praag gedeeltelijk de verklaring voor het echec. Al in 1990 gaf Van Praag in zijn proefschrift een evenwichtig oordeel over de diepere oorzaken van de mislukking van het tweede kabinet-Den Uyl in 1977; deze formatie bleef nog lang een traumatische ervaring voor de PvdA. Incidentele gebeurtenissen in de personele sfeer hebben daarbij een grote rol gespeeld, is zijn conclusie, maar de ultieme oorzaak ziet hij in de door de PvdA gevolgde polarisatiestrategie, en als afgeleide daarvan de eis van meer ministersposten dan het CDA. Terecht concludeert Van Praag dat de prestigestrijd om de zetels zich nooit zou hebben voorgedaan als de PvdA gewoon D66 had meegeteld als progressieve partij. Den Uyl en de overige PvdA-leiders faalden ook in het opstellen van een realistische onderhandelingsstrategie: zowel Van Thijn als Den Uyl riepen steeds weer onrealistische verwachtingen op. Zo werd de PvdA uiteindelijk het slachtoffer van de voorwaarden voor de coalitievorming die de partij aan zichzelf en het CDA had gesteld.<sup>567</sup>

Van Praag vond in de casus-1977 geen bevestiging van de uiterste noodzaak-these van Daudt. Er hoefde volgens hem niet aan getwijfeld te worden dat het CDA de coalitie met de PvdA wilde voortzetten. Dat was ook de overtuiging van Herman Tjeenk Willink, die als secretaris van de diverse (in)formateurs optrad. Volgens hem schiep de PvdA op den duur de voorwaarden voor Van Agt om een coalitie met de VVD te onderzoeken, die (ook) tot grote spanningen in het CDA leidde. De machtspositie van het CDA was hersteld en de polarisatiestrategie mislukt, maar dat besef was in de PvdA nog niet aanwezig. Desastreus voor het werken aan een tweede kabinet-Den Uyl bleek ook dat de pers de onderhandelingen op de voet kon volgen. Aan het eind van elke dag moest de pers bediend worden: 'Dat was funest voor de onderhandelingen, omdat iedereen weer moest laten zien dat hij opnieuw niets verloren had', zei Van Agt daar achteraf over. Bij het mislukken van de besprekingen versterkten het onderling vertrouwen en de grote mate van openbaarheid elkaar in negatieve zin.<sup>568</sup>

Velen in de PvdA meenden dat Van Agt er vanaf het begin van de formatie op uit was om het juiste moment af te wachten om 'over te steken' naar de VVD van Wiegel en (in de Eerste Kamer) Haya van Someren. Van Agt zou het volgens Van Thijn nog hebben laten mislukken op de laatste staatssecretaris. Er zijn geen aanwijzingen dat de CDA-politicus aldus wilde faseren en elimineren, maar Opland bracht dit sentiment bij links wel mooi in beeld:





**„...Hup Dries..., Dóórlopen En Niet Naar Rechts Kijken...!’**

In een nieuwe consultatieronde werd nu overwegend gepleit voor een CDA-informateur of (door de PvdA) het meteen aanstellen van Van Agt als formateur. Op 8 november werd de christendemocraat Wim van der Grinten benoemd tot informateur. Van Agt schreef hem vertrouwelijk dat eerst een rituele constatering nodig was dat een coalitie van CDA, PvdA en D66 echt van de baan was. Als de informateur de veto's van de PvdA toch wilde honoreren, zoals Terlouw bij wijze van compromis voorstelde, moest de PvdA daarvoor een prijs betalen in de vorm van een departementenruil in de ruimtelijke hoek, vond Van Agt: de PvdA moest dan Volkshuisvesting afstaan in ruil voor Verkeer en Waterstaat. Dat leek bescheiden, maar zelfs dat was voor de PvdA al onbespreekbaar, gelet op het grote politieke belang van sociale huisvesting voor gewone mensen waarvoor de PvdA wilde opkomen. Een dergelijk zwaar politiek gewicht had Verkeer en Waterstaat nu eenmaal niet. Daarna kon de rituele constatering alsnog volgen.

Van der Grinten wendde daarna de steven naar een coalitie van CDA en VVD. Begonnen werd bij de ministersverdeling. In schrill contrast met de uitputtende onderhandelingen daarover tussen Van Agt en Den Uyl besloten Van Agt en Wiegel daar meteen over: 10-6. Dat paste mooi bij de zetelverhouding in de Kamer (49-28). Er groeide snel een vertrouwensband tussen de twee partijleiders, die op 16 november treffend in beeld werd gebracht met de beroemde foto waarop Van Agt en Wiegel dineren in het Haagse restaurant Le Bistrot. De foto werd het symbool van een geheimzinnige, gesloten manier van formeren, maar in werkelijkheid had Wiegel de fotograaf getipt om de buitenwereld plagerig duidelijk te maken dat de zaken goed gingen.

Het coalitieakkoord lag er in concept al op 21 november – binnen een week. Bespreking van het programma in zijn fractie leverde Van Agt ruim honderd amendementen op: ‘konijnenkeutels op een feesttaart’, volgens Van Agt. Partijkeuze en programma liepen door elkaar heen, want de wijzigingsvoorstellen kwamen vooral van die leden die grote moeite hadden met de switch naar de VVD, die later ‘dissidenten’ of ‘loyalisten’ gingen heten. Wiegel ging daar echter heel soepel mee om. Hij en Van Agt zagen het coalitieakkoord dan ook als ‘een paperas waar na het debat over de regeringsverklaring geen mens meer in behoefde te kijken’, zoals Van Agt het ooit samenvatte. Op 28 november moest de CDA-fractie ja of nee zeggen tegen het stuk. Zes leden stemden tegen, onder wie nota bene beoogd fractievoorzitter Aantjes. Op 6 december 1977 bracht Van der Grinten zijn eindverslag uit. Daarvan omvatte het coalitieakkoord 16 pagina’s. Het stuk kende geen (strikt) financieel kader.<sup>569</sup>

Tot veler verrassing volgde Juliana niet meteen Van der Grintens advies om Van Agt tot formateur te benoemen. Eerst volgde weer een adviesronde met de fractievoorzitters van de vier grootste partijen. Wilde Juliana in deze gecompliceerde situatie (was het met zes uitvallers eigenlijk nog wel een meerderheidskabinet?) slechts een zorgvuldige keuze doen, zoals destijds verondersteld werd? Van Agt erkende later dat er meer meespeelde. Juliana was erg gesteld op Den Uyl, en Van Agt koppelde haar aarzeling dan ook slechts ten dele aan de functionele voorkeur van het staatshoofd voor een solide kabinet; of een coalitie van CDA en VVD stabiel zou zijn was immers nog meer zeer de vraag. ‘U handelde kennelijk contre-coeur’, had hij gemerkt op de dag dat hij tot formateur benoemd werd: ‘U was uit uw humeur op die ochtend in december.’

Op 19 december werd dan eindelijk de nieuwe ploeg beëdigd, 208 dagen na de verkiezingen. ‘1977’ is nog steeds de langste formatie uit de Nederlandse geschiedenis.<sup>570</sup> Het plaatje werd nu als volgt:

	Zetels TK	Sociaal- economisch	Buitenland	Binnenland	Ruimtelijk	Sociaal- cultureel
CDA	49	Financiën; Sociale Zaken	Defensie; Ontwikke- lingssamen- werking	Justitie	Landbouw en Visserij; Volks- huisvesting en Ruimtelijke Ordening	Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk; Weten- schapsbeleid
VVD	28	Economi- sche Zaken	Buitenland- se Zaken	Binnen- landse Zaken (vice- premier)	Verkeer en Waterstaat	Onderwijs en Wetenschappen; Volksgezond- heid en Milieu- hygiëne

Tabel 44 Verdeling van de ministersposten over de partijen, 1977 – 1981

Wat opvalt is dat beide partijen hun posten keurig verdeeld hadden over de vijf hoeken. De overgang van het meest linkse kabinet ooit naar de club van Van Agt en Wiegel was groot wat de personen betrof. Het best kwam dat tot uiting op het departement van Volkshuisvesting. Daar moesten D66-minister Hans Gruijters en de gezichtsbepalende PvdA-staatssecretarissen Marcel van Dam en Jan Schaefer (ook bekend als het 'cocktail-trio') plaatsmaken voor jonkheer Pieter Beelaerts van Blokland (CHU) en de Brabantse gedeputeerde Gerrit Brokx.

Omdat de coalitie maar een meerderheid van twee zetels had, gaf dat nog enige verwarring over de vraag of er dan wel sprake was van een meerderheidskabinet. In de naoorlogse Nederlandse verhoudingen, waar geen zogeheten 'investituur' van de coalitiefracties in het aantredend kabinet plaatsvindt, was in 1939 (voor het eerst en voor het laatst) een kabinet al bij haar aantreden weggestemd in de Tweede Kamer. Bij het debat over de regeringsverklaring, begin 1978, werd echter geen motie van afkeuring ingediend, zodat het kabinet aan de slag kon.

### **Intermezzo: de invloed van het staatshoofd op de kabinetsformatie**

Op maandag 4 januari 1980 vertelde Juliana op paleis Soestdijk aan minister-president Van Agt dat ze wilde aftreden. Dat besluit was bij haar gerijpt. Vlak voor kerst was het kabinet in de Kamer weer eens langs de rand van de afgrond gegaan in een Kamerdebat (over de plaatsing van kruisraketten). Daaruit had ze geconcludeerd dat het kabinet stevig in het zadel zat en om die reden durfde ze de stap te zetten. De bekendmaking volgde op 31 januari, op de verjaardag van haar oudste dochter Beatrix, die haar op 30 april van dat jaar (Juliana's verjaardag en Koninginnedag) opvolgde.<sup>571</sup>

Wat is Juliana's invloed gedurende 32 jaar op de kabinetsformaties geweest? Vanwege het geheim van het paleis is dat lastig te beoordelen. Uit wat er toch over bekend is geworden en hier besproken is, komt echter toch wel een rode draad naar voren. Dat de speelruimte van het staatshoofd afhangt van de adviezen van de fractievoorzitters is duidelijk. Als die (bijna) unaniem zijn, laten die adviezen zich makkelijk opvolgen. Een formatie enigszins sturen kan echter op vele manieren. In de lange formatie van 1956 beriep Juliana zich bijvoorbeeld op 'de eisen van de tijd', waarmee ze bedoelde dat ze een kabinet zonder de VVD wilde (al wilden KVP en PvdA dat ook).

De adviezen konden haar ook in een richting dringen die ze minder gewenst vond, en dat kon ze ook laten blijken. Het beste voorbeeld daarvan was de benoeming van Van Agt tot formateur in december 1977, toen daar niet meer aan te ontkomen viel. Een echt bepalende rol bij de coalitievorming hoort het staatshoofd niet te hebben en had Juliana ook niet. Dat ze Beel als premier terug wilde in 1951 moet als een losse flodder worden beschouwd: de fractievoorzitters pikten dat niet op en ze drong niet aan. Dat Beel tientallen jaren intensief bij

formaties betrokken was en belangrijk voor het staatshoofd was, is begrijpelijk uit de combinatie van het gezag dat hij had, zijn systematische werkwijze en zijn respect voor de rol van het staatshoofd. Juliana's voorkeur voor geheimzinnigheid sloot goed aan bij Beels voorkeur voor discretie.<sup>572</sup>

Duidelijk is ook geworden dat Juliana niet gesteld was op enigerlei inperking van haar rol. Dat de kabinetsformatie met meer openheid gepaard moest gaan (door openbaarmaking van de adviezen van de fractievoorzitters en het eindverslag van de informateur), leek ze aanvankelijk niet te willen begrijpen. In 1972 kreeg Biesheuvel met haar te maken toen hij gewoon door wilde regeren nadat zijn coalitie de meerderheid kwijt was door het opstappen van DS'70. Eerst Beel, en daarna Juliana zelf, maakten de premier toen duidelijk dat hij te eigenmachtig optrad. Uit de consultaties die daarna alsnog volgden, bleek dat de fractievoorzitters van de (minderheids)coalitie vervroegde verkiezingen wilden, die er vervolgens ook kwamen.

Werd een formatie echt moeilijk, dan nodigde Juliana de hoofdrolspelers soms uit op het paleis om een doorbraak te bereiken. In 1952 moest Drees daar uitleggen of er geen 'splintertje' van het ministerie van Sociale Zaken en Volksgezondheid afkon (een van de grote knelpunten). Een gesprek met Van Agt, Van Thijn en Terlouw bracht in 1977 slechts een zeer tijdelijke doorbraak: de prestigestrijd om de zetelverdeling bleken de heren toch echt zelf te moeten voeren.

'Ik ben echt partijloos en dat bevalt me heel goed', zei Juliana in het gesprek dat televisiepresentatrice Maartje van Weegen in 1987 had met haar en prins Bernhard. Haar persoonlijke voor- en afkeuren speelden af en toe echter wel mee bij kabinetsformaties. Met Den Uyl was haar verstandhouding wel het meest hartelijk van al haar premiers. Ze was er een groot voorstander van dat hij in 1973 premier werd en dat in 1977 zou blijven. Zo werkte ze mee aan een anti-CDA-statement van Den Uyl in de troonrede en vond ze dat Van Agt niet weer op Justitie mocht. Toen het na maanden formeren in december 1977 echt niet meer anders kon, benoemde ze Van Agt – voor hem zichtbaar contre-coeur – tot formateur. Al in 1963 had ze, samen met Beel en anderen uit de KVP-top, ijverig mee gezaagd aan de stoelpoten van fractievoorzitter De Kort.<sup>573</sup>

Gingen de zaken tijdens een formatie even niet zoals Juliana wilde, dan kon ze flink humeurig zijn. Zo leek ze 1956 even te willen weigeren de troonrede voor te lezen en wilde ze in 1971 niet op de foto met ministers in jacquet. Echt grote problemen leverde dat nooit op, maar helpen deed het ook niet. Dat gold ook voor het eigenaardig soort bovennatuurlijk vertrouwen dat ze kennelijk in een informateur kon hebben, zoals haar briefje aan Stikker uit 1951 uitwijst.

Van Agt kreeg uitgebreid met Juliana te maken vanaf het moment dat hij in 1971 minister werd. In een portret dat meteen na haar overlijden in 2004 werd uitgezonden, zei hij nog netjes: 'Het stuur geven aan staatszaken is niet het eer-

ste waaraan ik denk.' Daartoe behoorde natuurlijk ook de kabinetsformatie. In de gesprekken met Juliana zat 'weinig orde': hij maakte er – voor zover bekend – dan ook geen aantekeningen van en vroeg zich na afloop ook wel eens af waar ze het nou eigenlijk over hadden gehad. Van Agt roemde vooral haar 'liefdevolle' kant. Wel zag hij dat ze gaandeweg haar emotionaliteit minder goed in toom kon houden. Begin 1980 vroeg hij zich af of ze de beslissing over haar troonsafstand nog wel geheel zelfstandig kon nemen. Hij ervoer haar als 'verward' – waarbij historica Jolande Withuis overigens meent dat die verwardheid 'gewoon des Juliana's' was.<sup>574</sup>

Het contrast met Beatrix kon nauwelijks groter zijn, al helemaal voor de toen zittende premier. Zoals nog zal blijken, was de nieuwe koningin ('het meisje van Huis ten Bosch', zoals Van Agt haar binnenskamers wel noemde) een stuk zakelijker dan haar moeder. Van Agt ging toen wél aantekeningen bijhouden, omdat Beatrix dat ook deed. Bovendien wilde hij voorkomen dat ze hem zou confronteren met wat hij een keer ervoor had gezegd maar alweer vergeten was.

Die nieuwe zakelijkheid bleek heel goed tijdens de kabinetsformatie van 1981: Beatrix liet Van Agt toen op enig moment weten dat hij zich eens wat meer *statesmanlike* moest opstellen. Dat was een symptoom van de onderlinge verhoudingen: de politieke stijl die Van Agt inmiddels had ontwikkeld en – daartegenover – Beatrix' behoefte zo snel mogelijk een nieuw kabinet te formeren door zakelijk overleg daarover, botsten toen flink met elkaar.<sup>575</sup>

### De coalitievorming van 1981: 'de formatie van een tijdbom'

De campagne voor de verkiezingen van 26 mei 1981 lieten één relatief duidelijke positieve en een negatieve uitspraak over de gewenste coalitie zien. De negatieve coalitievoorkeur kwam van Jan Terlouw: D66 zou niet regeren met CDA en VVD. De positieve kwam van Van Agt, die nu toch een duidelijke buiging naar rechts maakte. Dat was – na vier jaar regeren met de VVD – op zichzelf niet verrassend, maar de bekendmaking ervan wel. Op 14 april 1980 verscheen hij in het *Journal*, geïnterviewd in het Indonesische Balikpapan. Hij was bereid weer lijsttrekker en premier te worden. Dat zou in een nieuwe coalitie met de VVD nu eenmaal makkelijker gaan dan met de PvdA, waar de weerstand tegen Van Agt zich na 1977 verder had opgebouwd. Daarmee stelde Van Agt zijn partij voor voldongen feiten omtrent zowel zijn lijsttrekkerschap als de coalitievoorkeur. Dat gaf scheve ogen bij de linkervleugel en veroorzaakte veel onrust in het CDA. Van Agts coalitievoorkeur werd ook weersproken, onder meer – nogal pijnlijk – door twee ministers vanuit de ARP-bloedgroep,<sup>576</sup> wat uiteraard negatief op het CDA afstraalde. Op 9 januari 1981 stemden 63 van de 304 afgevaardigden op de CDA-partijraad, nota bene voor Lubbers (die Aantjes was opgevolgd als fractievoorzitter) als lijsttrekker, terwijl hij niet eens kandidaat was.



De opkomst bij de verkiezingen was met 87% maar iets lager dan in 1977, wat erop leek te duiden dat de kiezers goed zagen wat de machtsvraag was: kon de coalitie van CDA en VVD doorgaan? Het CDA verloor één zetel en kwam op 48. Omdat de VVD er ook 2 verloor en op 26 kwam (samen 74: twee te weinig voor een meerderheid), kon Van Agts coalitievoorkeur niet verwezenlijkt worden. Ook de PvdA verloor: van de 53 zetels hield de partij er nog 44 over. De grote winnaar was D66, dat van negen naar zeventien zetels sprong. Zoals Terlouw gezegd had, zou hij CDA en VVD niet aan een meerderheid helpen. Samenwerking met de kleine christelijke partijen (GPV, RPF en SGP: samen zes zetels) beschouwde niemand als een serieuze optie, en PvdA en VVD sloten elkaar de facto nog steeds uit. Dus waren CDA en PvdA (en D66) tot elkaar veroordeeld. Eigenlijk ging de formatie verder waar die in november 1977 gebleven was, met dezelfde partijleiders. Het belangrijkste verschil was dat het CDA nu groter was dan de PvdA, zodat niet Den Uyl opnieuw premier zou worden maar Van Agt het zou blijven. Wat betreft de combinatie van partijen in de coalitie was er dit jaar maar van één combinatie sprake. In tegenstelling tot 1977 was er nu immers geen alternatief.<sup>577</sup>

Dat wilde echter allerminst zeggen dat het deze keer allemaal vlotjes zou gaan. Uit de consultaties van koningin Beatrix, die haar eerste formatie begon, bleek dat PvdA, D66 en VVD pleitten voor een informateur van CDA-huize. Van Agt was voor *twee* informateurs. Waarom? In zijn schriftelijk advies heette het: 'omdat enerzijds de ter tafel liggende problemen uitzonderlijk ernstig en talrijk zijn, terwijl anderzijds met nog meer nadruk dan voorheen door vrijwel een ieder wordt gepleit voor voortvarendheid met de formatie. In deze situatie is het beter niet één persoon met alle werk te beladen, maar om een duo het veld in te zenden.' Kennelijk sprak die argumentatie het staatshoofd aan.

Op 30 mei 1978 werden Ruud Lubbers en Jan de Koning benoemd tot informateur om de mogelijkheden te onderzoeken voor een kabinet met een zo breed mogelijke steun: dat verwees naar de ruime meerderheid van CDA, PvdA en D66.<sup>578</sup> De informateurs kwamen met een programma maar ook met een portefeuillevreiding. Heetste hangijzer was of Van Agt premier kon blijven; de PvdA vond dat niet geloofwaardig na zijn leiderschap aan een kabinet met de VVD. Van Agt zelf zei er al snel over: 'Het premierschap is even bespreekbaar als het weer. Het blijft de mensen boeien maar er is toch niks aan te veranderen.'

Op 25 juni presenteerden CDA, PvdA en D66 hun conceptcoalitieakkoord. De verdeelsleutel, in 1977 zwaarbevocht, was nu meteen rond: 6-6-3. Het CDA was er niet erg tevreden mee dat er geen miljardenbezuinigingen in het programma stonden (die waren niet haalbaar gebleken), maar Van Agt meende dat dat wel enigszins gecompenseerd was omdat Financiën bij het CDA zat en Economische Zaken bij D66. Dat de informateurs Onderwijs aan het CDA

wilden laten toevallen, beviel de PvdA niet, maar de belangrijkste strijd werd nu die om het premierschap. In het voorstel van de informateurs bleef Van Agt namelijk gewoon premier. Een doorbraak daarin werd bereikt toen D66 daar op 6 juli mee akkoord ging, tot grote ergernis van de PvdA-kamp. De volgende dag accepteerden ook Den Uyl en de PvdA met grote tegenzin dat Van Agt premier zou worden, maar daar moest dan wel wat tegenover staan: zowel het coalitie-akkoord als de portefeuillevverdeling moesten dan veel meer een PvdA-stempel krijgen. Bovendien vroeg Den Uyl om de toevoeging van een informateur van PvdA-huize – een teken dat de PvdA de twee CDA-informateurs niet helemaal vertrouwde. Op 10 juli werd inderdaad Van Thijn toegevoegd, waarmee er weer een novum was: een trio aan informateurs.<sup>579</sup>

Op dinsdag 14 juli bracht Van Agt een bezoek aan de Tour de France. De etappe van die dag eindigde op de Alpe d'Huez, waar hij Peter Winnen als eerste over de streep zag gaan. Op 20 juli 'ontsnapte' Van Agt weer even: nu naar Boxmeer, om daar het startschot te lossen van de wielervedstrijd die daar traditioneel op de dag na de Tour werd verreden. Anderhalf uur te laat kwam hij terug in Den Haag, waar de informateurs Den Uyl en Terlouw zich zaten te verbijten om zijn verlate terugkeer. Het leverde wel een even historisch als hilarisch artikel op in *Vrij Nederland*: op de terugweg gaf Van Agt de journalisten Joop van Tijn en Max van Weezen van dat weekblad een lift. Zij beschreven in geuren en kleuren hoe ze via de autoradio vernamen dat Van Agt nog steeds niet in Den Haag was ('Zelden hebben wij het ANP-nieuws zo snel op zijn accuratez kunnen checken'). Deze uitjes leverden Van Agt wel een reprimande op van Beatrix. Toen die hem vroeg of dit wel verenigbaar was met zijn verplichtingen voor de kabinetsformatie, antwoordde hij plompverloren: 'Dat, majesteit, is nu de onoverbrugbare kloof tussen Rome en de Reformatie.'<sup>580</sup>

Hierna werd eerst de portefeuillevverdeling afgerond. Voor Den Uyl werd een zogeheten 'superministerschap' gecreëerd: Sociale Zaken én Werkgelegenheid. Terlouw, die naar Economische Zaken ging, voorzag al meteen grote problemen met de superminister. D66 werd verder ietwat afgescheept met Defensie, en Verkeer en Waterstaat. Tegelijk golden drie ministersposten met zeventien Kamerzetels op zichzelf als een mooi resultaat.<sup>581</sup>

De problemen spitsten zich nu toe op het programma. De PvdA wilde niet dat de mogelijkheid open werd gelaten dat er kruisraketten in Nederland zouden worden geplaatst. Van Agt wilde echter Helmut Schmidt onder ogen kunnen blijven komen. Het grootste struikelblok werd echter het financieel beleid. De CDA-fractie ging akkoord met het programma onder drie voorbehouden. Een daarvan had betrekking op de portefeuillevverdeling en twee op het programma. De PvdA kreeg toch Onderwijs, maar het CDA claimde daar twee staatssecretarissen met een zodanig takenpakket dat de beoogd minister een



soort minister zonder portefeuille werd. Over de kernwapens en over het financieel beleid bestond geen wezenlijke overeenstemming, maar werd een multi-interpretabel compromis gesloten. Desondanks vonden de informateurs dat hun werk erop zat en brachten ze op 3 augustus hun eindverslag uit. De voortekenen leken nog niet direct op een stabiele coalitie te wijzen.

In een consultatieronde met CDA, PvdA en D66 bleek dat er nu twee formateurs zouden moeten komen: een van het CDA en een van de PvdA. Geen van beiden was de beoogd premier. Waarom er twee formateurs kwamen en niet weer een of meer informateurs is niet duidelijk; er was nog geen overeenstemming over het coalitieakkoord. Mogelijk speelde mee dat het met twee formateurs toch leek alsof er voldoende voortgang geboekt was. Van Agt schoof zijn intimus Sjeng Kremers, de Limburgse Commissaris van de Koningin, naar voren. 'U bent de enige waar Van Agt nog vertrouwen in heeft', kreeg die van Beatrix te horen. Hij vond dat de informateurs haar in een rare positie hadden gebracht omdat de onderhandelingen over het coalitieakkoord nog niet waren afgerond. Van Thijn werd de andere formateur.<sup>582</sup>

Het probleem met de taakverdeling op Onderwijs bleek oplosbaar te zijn en gaf in de praktijk geen problemen. Over de kernwapenparagraaf kwam een *agreement to disagree*: als het kabinet nieuwe kernwapens zou plaatsen, zouden de PvdA-ministers aftreden. Dat was dus een conflict op termijn; Charl Schwietert en Hans Hillen noemden hun boek hierover niet voor niets *De formatie van een tijdbom*. Het moeilijkste punt werd het financieel beleid. Als voorlopig compromis was een advies van De Nederlandsche Bank gevraagd, maar toen dat kwam bleek het de problemen alleen maar te vergroten. Er moest namelijk flink bezuinigd worden om het financieringstekort terug te dringen. Van Agt voelde zich daardoor gesteund om in te brengen dat er het eerste jaar al 4,5 miljard gulden bezuinigd zou worden. In werkelijkheid had hij geen vertrouwen in de vorming van een kabinet met de PvdA. De volgende dag adviseerde hij zelfs zijn fractie om er nog niet mee akkoord te gaan. Toen een meerderheid dat toch wilde, kondigde Van Agt aan zich dan te zullen terugtrekken. Daarop gingen zestien leden om en werd de meerderheid een minderheid. Kremers en Van Thijn gaven hun opdracht terug.

In een nieuwe consultatieronde, nu met alle partijen, bepleitten CDA en D66 een informateur van het CDA; de PvdA wilde twee formateurs. Omdat de drie partijen ondanks alles nog steeds een coalitie wilden vormen, ging de koningin op zoek naar een informateur van CDA-huize. Van Agt adviseerde nu een andere intimus: Piet Steenkamp. Daarop bleek dat Beatrix haar speelruimte wilde vergroten door hem ook andere namen voor te leggen, waaronder die van Wilhelm de Gaay Fortman. Daar voelde Van Agt niets voor, omdat deze hem er net openlijk van had beticht de formatie te traineren. Van Agt wilde echter niet

zeggen dat hij De Gaay Fortman per se niet wilde; hij hoopte dat zijn non-verbale communicatie tegenover Beatrix genoeg zou zijn om diens benoeming te voorkomen.

Nog dezelfde dag benoemde het staatshoofd echter juist De Gaay Fortman tot informateur. Toen Van Agt dat de volgende ochtend, vrijdag, hoorde werd hij ziek – letterlijk. Zondag besloot hij om af te treden als fractievoorzitter. Twee weken later moest hij vanwege de driemaandentermijn ook zijn Kamerlidmaatschap opgeven. Hij bleef echter wel beschikbaar voor het premierschap, en vond ook nog steeds dat er 4,5 miljard bezuinigd moest worden. Lubbers volgde hem op als fractievoorzitter. Terlouw schreef in zijn dagboek: ‘Lubbers moet nu zien te bereiken dat het akkoord dat hij zelf geschreven heeft wordt gewijzigd, zodanig dat de man wiens hart uitgaat naar de VVD ermee kan leven. Wat een zieke troep.’ Lubbers bleek echter flexibeler dan Van Agt: hij probeerde concessies van Den Uyl te krijgen en sleutelde een broos en multi-interpretabel compromis in elkaar. Op 2 september bracht De Gaay Fortman zijn eindverslag uit, waarna Van Agt nog diezelfde dag werd benoemd tot formateur.<sup>583</sup>

Een echt regeerakkoord kwam er niet: feitelijk werden 40 (!) pagina’s aan deelconclusies uit de verschillende fasen van de formatie gepresenteerd als de grondslag van het kabinet.<sup>584</sup> Dat was al geen goed voorteken. Bij de presentatie van de ministersploeg op 11 september was er nog een andersoortig slecht voorteken: dit was de enige keer dat Beatrix en de ministers voor het maken van de groepsfoto van het nieuwe kabinet zich niet op de trappen van Huis ten Bosch posteerden, maar moesten uitwijken naar de hal, omdat het regende.

Het plaatje was als volgt:

	Zetels TK	Sociaal- economisch	Buitenland	Binnenland	Ruimtelijk	Sociaal- cultureel
CDA	48	Financiën	Ontwikkelingssamenwerking	Justitie	Landbouw en Visserij	Volksgezondheid en Milieuhygiëne
PvdA	44	Sociale Zaken en Werkgelegenheid (vice premier)	Buitenlandse Zaken	Binnenlandse Zaken	Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening	Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk; Onderwijs en Wetenschappen
D66	17	Economische Zaken (vice-premier)	Defensie		Verkeer en Waterstaat	

Tabel 45    Verdeling van de ministersposten over de partijen, 1981 – 1982

Aan de verdeling valt op dat zowel CDA als PvdA hun ministersposten spreiden over alle vijf hoeken. Na 107 dagen kwam het onwaarschijnlijke monsterverbond tussen Van Agt en Den Uyl er dan toch. Al op de eerste vergadering brak er echter een conflict uit over de financiering van een door Den Uyl gewenst banenplan. Dat bleek niet oplosbaar, en vervolgens viel het kabinet op 16 oktober alweer, zelfs nog voordat Van Agt de regeringsverklaring had afgelegd. De afspraken op financieel gebied waren te zacht gebleken. Er moesten twee informateurs aan te pas komen die in zeventien dagen de breuk lijmden. Op 16 november kon Van Agt alsnog de regeringsverklaring afleggen.<sup>585</sup> Materieel eindigde de kabinetsformatie pas toen – bijna een half jaar na de verkiezingen. Zo geteld was het de op-één-na langste formatie ooit; die van 1977 bleef met 208 dagen de kroon spannen.

### **Intermezzo: het einde van de polarisatie met een generatiewisseling**

Het jaar 1982 liet het vertrek zien van drie van de vier leiders van de grootste partijen. Alleen Joop den Uyl bleef daarna nog aan. Betekende dit dat de polarisatiestrategie van de PvdA ook aan zijn eind was gekomen?

Ed van Thijn hoefde niet lang na te denken over de vraag wanneer de polarisatie was afgelopen: op 7 juli 1981, ergens in de loop van de middag. Hij bedoelde het moment dat de PvdA accepteerde dat Den Uyl vicepremier onder Van Agt zou worden. Alles wees erop dat dat vragen om problemen was. Den Uyl was immers van 1973 tot 1977 premier geweest met Van Agt als vicepremier; nu zouden die rollen worden omgedraaid. Den Uyl voelde zich echter de senior in het kabinet en liet dat uit alles blijken: in feite accepteerde hij het leiderschap van Van Agt niet. 'Den Uyl heeft dat kabinet bedorven', was dan ook Terlouw's oordeel achteraf.<sup>586</sup>

Nadat de coalitie al onder een ongelukkig gesternte was geboren, viel het kabinet al na een half jaar vanwege – opnieuw – het sociaaleconomisch beleid. Toen er geen overeenstemming bleek te bereiken over de Voorjaarsnota boden de PvdA-ministers op 12 mei 1982 hun ontslag aan. Slechte resultaten bij Staten- en raadsverkiezingen in het voorjaar van 1982 hadden de druk op de PvdA doen toenemen. Het kabinet stierf volgens Terlouw 'als een trage oude olifant die dagen rondloopt om een geschikte plek te vinden'. In een consultatieronde vroegen CDA, PvdA en VVD daarna om een (in)formateur van CDA-huize. De overgrote meerderheid van de Kamer wilde vervroegde verkiezingen. Op 14 mei werd Piet Steenkamp benoemd tot informateur.<sup>587</sup>

Hij onderzocht vijf mogelijkheden. Kon de VVD aan de coalitie worden toegevoegd in plaats van de PvdA? Dat vond geen van de drie mogelijke coalitiepartners een goed idee. Het op een of andere manier aanblijven van het

kabinet van CDA, PvdA en D66 (hetzij door lijmen, hetzij door de vorming van een interim-kabinet, hetzij door het aanblijven van het demissionaire kabinet waarbij in de beide laatste gevallen de Kamer zou worden ontbonden) stuitte op verzet van minstens één coalitiepartner. Het enige wat resteerde was een interim-minderheidskabinet van CDA en D66, zonder de PvdA. De VVD beloofde zich constructief op te stellen tegenover dat kabinet en speelde zich daarmee tegelijk in de gunst van het CDA met het oog op het na de verkiezingen te vormen kabinet. Van Agt werd op 25 mei benoemd tot formateur en vier dagen later stond het kabinet Van Agt-III op de trappen van het paleis.<sup>588</sup>

Het interim-kabinet was als volgt samengesteld:

	Zetels TK	Sociaal- economisch	Buitenland	Binnenland	Ruimtelijk	Sociaal- cultureel
CDA	48	Financiën; Sociale Zaken en Werkgele- genheid	Buitenlandse Zaken; Ontwikke- lingssamen- werking	Justitie	Landbouw en Visserij	Onderwijs en Wetenschap- pen; Volks gezondheid en Milieuhy- giëne; Cultuur, Recreatatie en Maatschappe- lijk Werk
D66	17	Economi- sche Zaken (vice- premier)	Defensie	Binnenland- se Zaken	Verkeer en Waterstaat; Volkshuis- vesting en Ruimtelijke Ordening	

Tabel 46    Verdeling van de ministersposten over de partijen, mei – november 1982

Van Agt nam zelf Buitenlandse Zaken erbij; voor de overige ministersposten die de PvdA bekleed had, werden nieuwe ministers van CDA en D66 aangezocht. De nieuwe verkiezingen werden uitgeschreven voor 8 september.

Bij die verkiezingen trad voor elk van de vier grootste partijen wederom dezelfde lijsttrekker aan als zij sinds 1977 hadden. In de campagne sloot nu geen van vieren de andere drie meer uit. Het voornaamste dat opviel was dat van die vier lijsttrekkers er in 1982 drie binnen een half jaar van het nationale politieke toneel verdwenen.

De eerste was Hans Wiegel. Na het aantreden van het centrumlinkse kabinet in 1981 was hij weer fractievoorzitter en oppositieleider geworden. Hij was

inmiddels aan iets anders toe. Op 17 april 1982 werd zijn benoeming tot Commissaris van de Koning in Friesland bekendgemaakt. De maandag erop werd hij als fractievoorzitter al meteen opgevolgd door Ed Nijpels. Toen het kabinet de maand erop viel, werd die tevens lijsttrekker voor de VVD, met een herkenbaar profiel op het gebied van de overheidsfinanciën. Met de juist op dat punt kwakkelende coalitie kon de VVD een herkenbare oppositie voeren die in de peilingen winst beloofde.

Bij D66 besloot Terlouw na de val van het kabinet niet voor de derde keer lijsttrekker te willen worden. Hij wilde daar bij nader inzien op het partijcongres wel op terugkomen, maar alleen als de partij van hem wilde accepteren dat de deur voor een coalitie met CDA en VVD op een kier zou staan. Hij had er zijn bekomst van om afhankelijk te zijn van de PvdA. Dat maakte hem echter niet populair bij zijn partij, waar de kandidatenlijst werd vastgesteld door een poststemming volgens het 'songfestival-systeem' (waarbij leden kandidaten een oplopend aantal punten kunnen geven, wat optelt tot hun totaalscore). In 1982 werd de lijsttrekker nog niet apart gekozen, en zo kon het gebeuren dat Terlouw op plaats vier van de lijst eindigde. Toen het congres met een kleine meerderheid de deur voor samenwerking met CDA en VVD niet dichtdeed, deden ter plekke een aantal prominenten een beroep op Terlouw om het lijsttrekkerschap weer op zich te nemen. Daar toonde hij zich uiteindelijk toe bereid, en een ruime meerderheid van het congres steunde die keuze. Toen D66 bij de verkiezingen fors verloor, besloot Terlouw zich niet te laten beëdigen tot Kamerlid, en na zijn ministerschap trok hij zich terug uit de nationale politiek.<sup>589</sup>

Het meest spraakmakend was echter het vertrek van Dries van Agt. In maart 1982 zag hij al aankomen dat zijn kabinet zou vallen en meldde hij alvast – deze keer vanuit Kuala Lumpur in Maleisië – dat hij weer beschikbaar was als lijsttrekker. Na de val verklaarde hij weliswaar lijsttrekker en ook weer premier te willen worden, maar het niet voor de volle vier jaar te willen blijven. Hij wilde een coalitie met de VVD (en eventueel D66) waarin flink bezuinigd zou moeten worden. Gelet op de noodzaak daarvan en de ervaringen met de PvdA lag die voorkeur een stuk minder gevoelig dan het jaar ervoor.

Op de partijraad bleek Lubbers, ook net als het jaar ervoor, zijn tegenkandidaat te zijn, zonder zich gekandideerd te hebben. De partijvoorzitter liet het deze keer echter niet tot een stemming komen. Na de verkiezingen liet Van Agt zich nog wel beëdigen tot Kamerlid, maar stelde hij zich niet meer verkiesbaar als fractievoorzitter; dat bleef Lubbers. Die zou hem ook opvolgen als minister-president, al had Van Agt liever Jan de Koning gewild.

Op 13 oktober 1982, toen de formatie op zijn eind liep, maakte Van Agt zijn afscheid bekend. De vele kritiek op het voorbehoud dat hij in het voorjaar

had gemaakt bij het uitdienen van de hele komende periode vond hij, 'na zorgvuldige heroverweging, goeddeels gerechtvaardigd'. Net als bij Jan Terlouw zou zijn loopbaan in de Nederlandse politiek dus ophouden bij het aantreden van het nieuwe kabinet, een paar weken daarna. Hij bleef nog Kamerlid tot juni 1983 om daarna Commissaris van de Koningin in Noord-Brabant te worden. Onder degenen die hem met leedwezen zagen gaan, bevond zich de cartoonist Dik Bruynesteyn, die verzuchtte: 'Zo'n kop krijgen we nooit weer.'<sup>590</sup>

Van de vier potentiële coalitiepartijen maakte alleen Den Uyl de gehele kabinetsperiode vanaf 1982 vol. Bij de verkiezingen van 1981 stond hij al enigszins onder druk van zijn partij door zijn standpunt over de kernwapens. Hij wilde de zich niet rekenen tot de vleugel in de PvdA die een radicaal signaal wilde geven ter doorbreking van het traditionele veiligheidsdenken, maar vond dat Nederland enkele nucleaire taken moest behouden om in gesprek te blijven met de NAVO-partners, vooral de Verenigde Staten en de Bondsrepubliek. Dat leverde hem de bijnaam 'Joop Atoom' op bij de linkervleugel van zijn partij. In 1981 probeerden sommigen in de partijtop hem ervan te overtuigen dat hij de partij beter kon leiden vanuit de Kamer dan met Van Agt in één kabinet te gaan zitten, uit vrees dat dat het begin van het einde van zijn politieke leiderschap zou zijn. Een week na de val van het kabinet in mei 1982 probeerden de overige PvdA-ministers Den Uyl duidelijk te maken dat het tijd was voor een opvolger, maar hij werd toch weer lijsttrekker. De periode tot de volgende verkiezingen in 1986 stond voor de PvdA in het teken van een kroonprinsenstrijd, waarna Den Uyl in 1986 voor het laatst lijsttrekker was en kort na de verkiezingen het fractievoorzitterschap overdroeg aan Wim Kok.<sup>591</sup>

Den Uyl kon zich gesteund weten door de opeenvolgende verkiezingsuitslagen. Na de Kamerverkiezingen van 1981 werd de stijgende lijn weer ingezet. Bij de eerste keer dat hij lijsttrekker werd, in 1967, behaalde de PvdA 37 zetels; bij de laatste keer, in 1986, waren het er 15 meer.

### **De coalitievorming van 1982: Keerpunt '82<sup>592</sup>**

Op 8 september 1982 werd de PvdA de grootste partij van Nederland met 47 zetels: een winst van 3. Het CDA verloor er 3 en kwam op 45. De grote winnaar van de verkiezingen was echter de VVD die, met het 'Veronica-liberalisme' van Nijpels, tien zetels won: van 26 naar 36. Grote verliezer was D66 dat van zeven tien zetels weer terugging naar zes. Geen van de vier grootste partijen sloot een van de anderen uit. Er waren meerdere coalities mogelijk: de zoektocht naar de combinatie van partijen zou dan ook niet in een rechte lijn verlopen, zoals het jaar ervoor.

In de consultatieronde kwam tot uitdrukking dat er niet zomaar aan voorbij

kon worden gegaan dat de PvdA de grootste partij was geworden. Overigens was dat nergens als regel vastgelegd; het stond de fractievoorzitters op zichzelf vrij om zich niets aan te trekken van wie de grootste was geworden. Nu adviseerde van de vier grootste partijen echter alleen de VVD een CDA-informateur; CDA, PvdA en D66 pleitten voor een PvdA-informateur. Den Uyl noemde in zijn advies bij de combinatie van partijen (uiteeraard) alleen varianten met de PvdA, waaronder opvallend genoeg ook een coalitie van PvdA en VVD (en eventueel D66). Een nieuw element was nog dat Nijpels en twee kleine partijen (PPR en de nieuwgekozen ultrarechtse Centrum Democraten) adviseerden de informateur mee te geven dat hij in twee weken klaar moest zijn. Dat was echter niet afdwingbaar: het zouden drie weken worden.

Koningin Beatrix benoemde op 10 september 1982 Jos van Kemenade (PvdA) tot informateur, die zich op zes opties wilde richten. Bij de eerste twee zat de VVD in de oppositie, daarna kwamen twee varianten met het CDA in de oppositie, en tot slot twee varianten met de PvdA in de oppositie (steeds eerst met of daarna zonder D66). Op zichzelf was het curieus dat Van Kemenade die laatste twee opties had opgenomen. De parlementarisering van de informateur schreed steeds verder voort, en een informateur die meewerkte aan een coalitie zonder de partij waartoe hij zelf behoorde, was nog nooit vertoond – echter, zoals betoogd: bijna elke formatie kende wel weer een of ander novum. Het beviel Nijpels allerminst dat hij voorlopig niet aan tafel zou komen. Hij wilde eerst de coalities met de VVD erin onderzocht zien.

Van Kemenade richtte zich dus eerst op een coalitie van PvdA, CDA en D66. De hete hangijzers waren nog dezelfde als in 1981, te weten het sociaaleconomisch beleid en de kernwapens. De PvdA-partijraad verraste Den Uyl met de afwijzing van plaatsing van kruisvluchtwapens. Van Kemenade stuurde de drie fractievoorzitters op 28 september twee notities over deze twee onderwerpen. Lubbers antwoordde op beide negatief: hij vond de invulling van de geplande bezuinigingen en lastenverzwaringen te weinig ingevuld – niet onverwacht, na zijn ervaringen met het tweede kabinet-Van Agt. Daarmee vielen de twee opties met de VVD in de oppositie af. Van Kemenade vroeg Nijpels of die het nu wilde hebben over coalities met het CDA in de oppositie, maar die wilde eerst de opties beproeven waarin CDA en VVD samenwerkten (eventueel met D66). In die richting wezen ook de adviezen in een nieuwe consultatieronde. Ook de PvdA vond dat CDA en VVD het nu eerst maar samen moesten proberen. CDA en VVD wilden beiden een ‘eigen’ informateur, maar die kwam er niet, vermoedelijk mede door de slechte ervaringen van Beatrix hiermee en haar wens het informateurschap juist niet te politiseren. In deze omstandigheid consulteerde ze een van haar vaste adviseurs, de vicevoorzitter van de Raad van State Willem Scholten, die op 1 okto-



ber prompt zelf tot informateur benoemd werd. Hij was weliswaar afkomstig uit het CDA, maar stond door zijn functie ook enigszins boven de partijen, zodat hij aanvaardbaar was voor de VVD.<sup>593</sup>

Scholten koerste rechtstreeks aan op een coalitie van CDA en VVD met eventueel D66. Lubbers en Nijpels wilden die laatste partij er graag bij, maar die hield de boot af: CDA en VVD wilden ingrijpende bezuinigingen doorvoeren. Als de informateur zijn conceptcoalitieakkoord zou sturen, zou D66 er alsnog over beslissen of hierbij werd aangehaakt.

Bij het maken van dat coalitieakkoord werd een nieuw systeem gevolgd: er werden twee werkgroepen van Tweede Kamerleden ingesteld (over het financieel beleid en de welzijnspolitiek), waarvoor de beide fracties elk drie leden mochten leveren. Op 19 oktober 1982 werd het conceptregeerakkoord naar de fracties van CDA en VVD gestuurd. Ook D66 kreeg een exemplaar. Twee dagen later volgde het antwoord dat het programma te vaag was (zoals Lubbers eerder had gevonden van het programma van Van Kemenade). Dat was misschien oplosbaar als een partij nodig was voor de meerderheid; grote partijen konden bovendien eventueel op zoek gaan naar een alternatieve meerderheid in de Kamer. Omdat D66 noch groot was, noch nodig voor de meerderheid, wees de partij deelname aan de coalitie af.

Op 27 oktober gingen CDA en VVD akkoord met de tekst. Scholten vond het regeerakkoord van vijftien bladzijden 'geen wonder van schoonheid'. Hoe dan ook was het wel effectief: het financieringstekort moest omlaag worden gebracht naar 7% in 1986 (bevestigd in het constituerend beraad), wat betekende dat de overheidsuitgaven fors naar beneden moesten.<sup>594</sup>

Vervolgens werd de portefeuillevverdeling snel geregeld. Het CDA kreeg acht ministersposten en de VVD zes. De taken van de ministeries van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk werden herverkaveld, evenals die van Volksgezondheid en Milieuhygiëne. Daarvoor in de plaats kwamen nieuwe namen: Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, en ook Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

Op zaterdag 30 oktober (bij formaties wordt in het weekend doorgewerkt) werd Lubbers benoemd tot formateur. In een paar dagen tijd kwamen alle kandidaat-ministers bij hem langs en werden nog een aantal kleinere wijzigingen in de taakafbakening overeengekomen. Op 4 november 1982 werd de nieuwe ploeg beëdigd: 57 dagen na de verkiezingen. Zo snel was het sinds 1967 niet gegaan. De regeringsverklaring volgde op 22 november; het debat erover begon de dag daarna.

Het plaatje werd als volgt:

	Zetels TK	Sociaal- economisch	Buitenland	Binnenland	Ruimtelijk	Sociaal- cultureel
CDA	45	Financiën; Sociale Zaken en Werkgele- genheid	Defensie; Buitenlandse Zaken		Landbouw en Visserij;	Onderwijs en Wetenschap- pen; Welzijn, Volksge- zondheid en Cultuur
VVD	36	Economische Zaken (vice- premier)	Ontwikke- lingssamen- werking	Justitie; Binnenlandse Zaken	Verkeer en Waterstaat; Volkshuis- vesting, Ruimtelijke Ordering en Milieubeheer	

Tabel 47 Verdeling van de ministersposten over de partijen, 1982 – 1986

Opvallend is dat de ministersposten bij geen van beide partijen verdeeld waren over de vijf hoeken, zo valt op te maken uit de tabel. Het CDA had een zwaar overwicht in de buitenlandhoek en de sociaal-culturele hoek, terwijl de VVD alleenheerser was in de binnenlandhoek. Bart van Poelgeest stelt in zijn standaardwerk over de kabinetsformaties dat bij het CDA het accent – naast Financiën en de buitenlandhoek – lag op de ‘spending departments’, waartoe van oudsher Onderwijs, Sociale Zaken en WVC worden gerekend. Vooral daar moest dus flink bezuinigd worden. Dat de VVD-ministers veel minder hoefden te bezuinigen dan die van het CDA noemde Den Uyl ‘het geheim van het CDA’.<sup>595</sup>

### Intermezzo: de Staatscommissie-Biesheuvel over coalitievorming

‘Ons regeersysteem is verre van volmaakt. Een reeks van recente kabinetsformaties, de daarmee gemoeide tijdsduur en de gang van zaken, bieden overvloedig bewijsmateriaal voor deze stelling.’ Aldus sprak de nieuwe minister van Binnenlandse Zaken, Van Thijn, op 11 november 1981 in de Tweede Kamer. Hij deed dat al aan het begin van de behandeling van de Grondwetsherziening in tweede lezing. Zoals besproken, was – na vele jaren van moeizame discussies – het werk van de Staatscommissie-Cals/Donner uiteindelijk niet uitgemond in voorstellen om de Grondwet te wijzigen voor wat betreft het Nederlandse systeem van coalitievorming. Van Thijn kondigde daarom aan dat de regering ‘een nieuwe staatscommissie’ wilde, ‘om het denkproces over staatsrechtelijke hervormingen voort te zetten’ – ook over de kabinetsformatie. Kort daarop bevestigde Van Agt

in de (door een kabinetscrisis uitgestelde) regeringsverklaring de instelling van deze staatscommissie, die zich zou buigen over 'de relatie kiezers-beleidsvorming'. Dat werd inderdaad de officiële benaming.<sup>596</sup>

Op 26 mei 1982 (het kabinet was inmiddels alweer gevallen) werd deze staatscommissie geïnstalleerd. Een aantal leden ervan is de revue al gepasseerd: Hans Gruijters (D66), en o.a. de hoogleraren Eric Jurgens (PvdA), Jan Vis (D66) en Tijn Kortmann, maar bijvoorbeeld ook de journalist Harry van Wijnen. Voorzitter ervan werd oud-premier Biesheuvel. Van Thijn riep in zijn installatierede het beeld op van 'de lancering van een drietrapsraket (...) waarbij de raket de lucht ingaat en de lanceerinstallatie langzaam in elkaar stort'. Biesheuvel antwoordde gevat: 'Ik heb begrepen dat u ons nu de ruimte ingeslingerd hebt en dat u brandend achterblijft. Het moet u toch een troost zijn dat de technologische ontwikkelingen niet stilstaan. Er zijn ook hittebestendige lanceerinrichtingen. Ik denk dat u al geruime tijd tot die categorie behoort.'

Bij de presentatie van zijn boek *De formatie* in 2010 vertelde Van Thijn dat hij destijds erg geworsteld had met de vraag of een demissionair kabinet wel een staatscommissie mocht instellen. Hij had daar advies over gevraagd aan minister-president Van Agt. Die had zich beperkt tot de reactie: 'Barend wordt er voorzitter van. Prima keuze, dus: akkoord!'<sup>597</sup> In zijn regeringsverklaring uit november 1982 memoreerde Lubbers deze staatscommissie. Hij verwachtte dat het advies een 'fundamentele discussie' mogelijk zou maken over 'de noodzakelijke verbetering van de procedure van kabinetsvorming'.<sup>598</sup>

Na bijna twee jaar kwam de staatscommissie op 7 maart 1984 met haar rapport. De kabinetsformatie had er een prominente plek in, al kwam ook de wenselijkheid van de invoering van een referendum en de gekozen burgemeester en Commissaris van de Koningin aan de orde. De analyse van de problematiek van coalitievorming klonk bekend. De kiezers moesten na verkiezingen maar afwachten wat voor kabinet er zou gaan komen. Dat de samenhang tussen Kamerverkiezingen en de coalitievorming belangrijk werd geacht, bleek volgens het rapport uit de ingeburgerde gewoonte om bij een onhelebare coalitiebreuk tot vervroegde verkiezingen over te gaan.

Dat de kabinetsformatie zo lang duurde had gebrek aan bestuurskracht en voortvarendheid tot gevolg, en een zeker cynisme bij de kiezers. Weliswaar was er sinds 1971 sprake van wat meer openheid, maar belangrijke onderdelen bleven min of meer verborgen: openbaarheid was slechts aanwezig voor zover onderhandelaars daar behoefte aan hadden, meende de staatscommissie. De procedure (alleen al de keuze voor een of meer formateurs of informateurs) kon bij afzonderlijke formaties vrij sterk verschillen. De verschillen werden niet of zwak gemotiveerd, vooral door tactische eisen; niet of nauwelijks door meer algemene beginselen van een behoorlijke procedure. Verantwoording werd alleen

afgelegd door de laatst optredende formateur als die ook minister-president werd. Informateurs konden politiek belangrijke keuzes verrichten, terwijl die gemaakt zouden moeten worden door een politiek verantwoordelijke formateur. In gedetailleerde coalitieakkoorden zag de staatscommissie het bezwaar van tijdgebondenheid, weinig consistentie en samenhang, en dubbelzinnigheid. Kort en goed: 'De vaak gehoorde zegswijze dat men in Nederland niet alleen de verkiezingen moet zien te winnen maar ook nog de formatie, doet overigens op zichzelf reeds vermoeden dat niet alleen politiek-inhoudelijke argumenten een belangrijke rol spelen, maar wellicht evenzeer de bekwaamheid om de procedure zo in te richten en te laten verlopen dat de eigen partij maximaal wordt bevoordeeld.'<sup>599</sup>

De commissie kwam in meerderheid tot het voorstel tot een wettelijke regeling van de formatie. Opvallend was dat het niet nodig werd gevonden die in de Grondwet vast te leggen. Door de procedure vast te leggen in een Wet op de kabinetsformatie kon daar eerst ervaring mee worden opgedaan. De essentie van die regeling was dat de Tweede Kamer binnen een week (na haar eerste samenkost na verkiezingen, of nadat een formateur zijn opdracht had teruggegeven, of nadat de Koning de Kamer daar anderszins om had verzocht) een formateur *moest* voordragen. Dat was dus niet meer optioneel, zoals in de motie-Kolfschoten nog was bepleit. Het staatshoofd benoemde dan die formateur, die net zo vaak verslag uitbracht aan de Kamer als deze dat wilde, maar in elk geval voor de afronding van zijn werkzaamheden. Dat de Kamer geen formateur zou voordragen, achtte de Staatscommissie 'ondenkbaar'; daarom werd er geen sanctie verbonden aan het niet binnen een week voordragen van een formateur (wat natuurlijk ook niet mogelijk was: dan zou de Kamer zichzelf immers moeten straffen).<sup>600</sup>

De vraag naar de afwezigheid van een sanctie bij deze Wet op de kabinetsformatie leidde tot een even amusant als leerzaam 'schisma' in een werkgroep van de Wiardi Beckman Stichting, het wetenschappelijk bureau van de PvdA. De juristen daarin neigden ernaar dat het enkele bestaan van zo'n wet effectief zou zijn, omdat dat de werking zou hebben van 'een juridisch geformuleerd beroep op elementair politiek fatsoen'. De politicologen in de werkgroep neigden er juist naar dat, als politici dat fatsoen zouden weten op te brengen, een dergelijke wet nergens voor nodig was.<sup>601</sup>

Het kabinet reageerde terughoudend, maar niet geheel afwijzend op de gedachte van deze wettelijke regeling. Er werd op gewezen dat die niet voorzag in een kortere duur of meer openbaarheid. Inschakeling van een *informateur* moest mogelijk blijven, vond het kabinet. Er waren nog wel openstaande vragen. Hoe kon de Kamer bijvoorbeeld een formateur voordragen zonder het regeerakkoord al te kennen? Het kabinet vroeg zich ook retorisch af de Kamer

zichzelf niet beter via haar Reglement van Orde aan een procedure kon binden, als alternatief voor een wettelijke regeling.

Bij de behandeling in de Kamer kreeg de suggestie van een wet op de kabinetsformatie steun van de fracties van PvdA, D66 en een aantal kleine linkse fracties. De woordvoerders van de coalitiefracties (CDA en VVD) zagen er echter niets in. De PvdA kondigde een motie aan die de regering uitnodigde het wetsvoorstel in te dienen zoals de staatscommissie dat had voorgesteld. Minister-president Lubbers vermeed het zorgvuldig die motie te ontraden, maar uitte wel zijn twijfel en scepsis daarover. Een verplichte keus voor een formateur zou besloten vooroverleg oproepen dat naar zijn aard niet afweek van een formatie en waarbij succes niet verzekerd was (onvermeld bleef de consequentie dat dat vooroverleg veel eenvoudiger zou zijn als de partijen voor de verkiezingen een coalitievoorkeur uitspraken). Lubbers vond zelfs dat het parlement ermee 'onder curatele werd gesteld'. Opmerkelijk was dat ook hij het optreden van een informateur onwenselijk zei te vinden, want dat maakte maar 'tactische manoeuvres' mogelijk. Bij wijze van uitzondering moest de informateur echter wel mogelijk blijven. Die formulering was wat scherper dan de schriftelijke reactie.

Op 1 oktober 1985 volgden stemmingen over twee oppositionele moties: een van de PvdA over de door de Kamer gekozen formateur, en een van D66 om dit toch via een Grondwetswijziging te doen. Beide moties werden verworpen.<sup>602</sup> Toch bleef niet helemaal alles zoals het was. Dat in het eindstadium van de formatie één formateur optrad die tevens de beoogd minister-president was (zoals het ook al in 1982 was gegaan), werd hierna de gangbare praktijk.

### **De coalitievorming van 1986: eenvoudig verder met CDA-VVD?**

De coalitie van CDA en VVD zat de rit uit tot de verkiezingen van 1986. De PvdA sprak geen coalitievoorkeur uit, noch positief, noch negatief (de VVD werd dus net als in 1982 niet uitgesloten). De VVD maakte het kabinetsbeleid en de coalitie inzet van de verkiezingen; het CDA leek dat, met de slogan 'Laat Lubbers zijn karwei afmaken', ook te doen, maar de partij vermeed het zich uitsluitend vast te leggen op de VVD. In de peilingen leek de coalitie de meerderheid kwijt te raken omdat de VVD op verlies stond. Zo hield het CDA de deur voor de PvdA op een kier.<sup>603</sup>

De uitslag van 21 mei 1986 was verrassend. Het CDA behaalde het hoogste aantal zetels dat ooit door een partij behaald was: 54, wat neerkwam op een winst van 9. De VVD verloor er evenveel en ging van 36 naar 27. De coalitie behield dus dezelfde meerderheid. Winst was er ook voor de PvdA die groeide van 47 naar 52, en voor D66 dat groeide van zes naar negen zetels. Aan de uiterste linkerzijde was het beeld dramatisch: de CPN verloor al haar drie zetels, en de PSP ging van drie naar één zetel. Alleen de PPR wist haar twee zetels te behouden.

Het zware verlies van de VVD, veroorzaakte in die fractie grote onrust. Andeweg somt de serie incidenten op die zich in de periode 1982-1986 voordeden en vooral verbazing oproepen dat het in de VVD-fractie niet al voor de verkiezingen tot een uitbarsting kwam. Lijsttrekker Nijpels werd door zijn fractie onder curatele geplaatst omtrent de te volgen koers tijdens de formatie: hij kreeg een formatieteam om zich heen. In zijn advies aan het staatshoofd vroeg hij om zekerheid over de koers van het kabinet 'middels een duidelijk regeerakkoord'. Dat zou zich toespitsen op immateriële punten, met name de vraag of een regeling omtrent euthanasie moest worden getroffen. Nijpels wilde daarom een informateursduo (uit CDA en VVD) of uit het CDA alleen, Lubbers een formateur of een informateur die die mogelijkheid zou onderzoeken. Ook Den Uyl wilde dat een voortzetting van de coalitie van CDA en VVD eerst onderzocht zou worden, met Lubbers meteen als formateur.

De twee adviezen van CDA en VVD vielen maar op één manier te combineren: door het aanstellen van één informateur van CDA-huize. Dat werd op 23 mei Jan de Koning. Een novum was dat diens opdracht zich wel heel specifiek richtte op één coalitie: hij moest onderzoeken welke problemen in de weg zouden kunnen staan van een voortgezette samenwerking van CDA en VVD. De leer van de Staatscommissie-Biesheuvel dat het optreden van informateurs vermeden moest worden, bleek al meteen zwakker te zijn dan de politieke werkelijkheid. Bij het debat over de regeringsverklaring gaf Lubbers toe dat het advies van de VVD het optreden van een formateur had uitgesloten.<sup>604</sup>

De Koning hield een rustig tempo aan, zodat het stof bij de VVD wat kon neerdalen. Deze keer werd er niet gewerkt met werkgroepen uit de fracties, al was het erbij betrekken van de (aanstaande) coalitiefracties inmiddels wel staand beleid geworden. Zo mochten de fracties van CDA en VVD aangeven of er nog punten aan de agenda moesten worden toegevoegd.

Terwijl er nog volop over het programma werd onderhandeld, hielden medio juni de demissionaire ministers Wim Deetman (CDA) en Rudolf de Korte (VVD) een pleidooi om het aantal staatssecretarissen te halveren. Daarmee kwamen de portefeuilleverdeling en de personen op de agenda. Nijpels' mandaat bleek zich toen te beperken tot de programmatische onderhandelingen. Dat forceerde een besluit van de VVD-fractie over het toekomstig leiderschap. Besloten werd dat Joris Voorhoeve fractievoorzitter zou worden en Nijpels minister van VROM, geen vicepremier. Dat werd De Korte, die ook als co-formateur zou optreden. Dat laatste was wederom een novum in de formatie: gebruikelijk was immers geworden dat de (enige) formateur de beoogd premier was. Ook het staatshoofd voelde niets voor een nieuw formateursduo (zoals in 1981). Het betrof hier dan ook 'slechts' een toezegging van Lubbers dat hij zijn aanstaande vicepremier bij zijn formatiewerkzaamheden zou betrekken.

Op vrijdag 11 juli 1986 werd Lubbers benoemd tot formateur; samen met De Korte en informateur De Koning voerde hij in het weekend erop gesprekken met alle kandidaat-ministers. Op 14 juli stond het nieuwe kabinet met koningin Beatrix op de trappen van Paleis Huis ten Bosch, 53 dagen na de verkiezingen. Ook alle staatssecretarissen begonnen op die dag met hun werk, waar hun benoeming bij eerdere formaties (ook nog in 1982) nog wel eens een aantal weken op zich had laten wachten.<sup>605</sup>

Op dinsdag 8 juli werd een akkoord bereikt over het coalitieakkoord, dat maar liefst 34 pagina's telde (exclusief bijlagen). Een regeling voor euthanasie bleek het grootste struikelblok. Er lagen twee varianten: een liberaal initiatiefvoorstel van D66 en een moeizaam compromis van het kabinet. Het CDA wilde voorkomen dat de VVD hierover een meerderheid zou zoeken met de oppositie. De twee partijen stonden hierin lijnrecht tegenover elkaar. Er werd een moeizaam procedureel compromis bereikt: eerst zou gewacht worden op advies van de Raad van State.<sup>606</sup>

In het programma stond dat de collectieve lastendruk niet mocht stijgen en dat het financieringstekort (bij het aantreden van het kabinet in 1982 bijna 11%!) verder moest worden teruggebracht van ongeveer 8% naar 5,25%. Daarvoor zou het kabinet met een 'taakstellend tijdpad' komen. Een begin daarvan presenteerde Lubbers al bij de regeringsverklaring op 30 juli, wat bij de oppositie de vraag opriep waarom hij als formateur niet het initiatief had genomen om het tijdpad in het regeerakkoord te krijgen. Uit het antwoord bleek dat Lubbers haast had met het presenteren van zijn kabinet, want dat zou dan nog genoeg tijd hebben om de begroting voor 1987 vast te stellen.<sup>607</sup>

Het plaatje zag er als volgt uit:

	Zetels TK	Sociaal- economisch	Buitenland	Binnenland	Ruimtelijk	Sociaal- cultureel
CDA	45	Financiën; Sociale Zaken en Werkgele- genheid	Buitenlandse Zaken; Ontwikke- lingssamen- werking	Binnenlandse Zaken	Landbouw en Visserij	Onderwijs en Wetenschap- pen; Welzijn, Volksgezond- heid en Cultuur
VVD	36	Economische Zaken (vice- premier)	Defensie	Justitie	Verkeer en Waterstaat; Volkshuis- vesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	

Tabel 48 Verdeling van de ministersposten over de partijen, 1986 – 1989



De portefeuillevverdeling vertoonde in 1986 grote overeenkomsten met die van de voorgaande periode. De zetelwinst van het CDA ten koste van de VVD had er in geresulteerd dat de kleinste coalitiepartner een post minder en de grootste één post meer had gekregen. Het evenwicht in de binnenlandhoek was hersteld; in de sociaal-culturele hoek was dat niet gebeurd, maar voor die hoek had de VVD dan ook traditioneel weinig belangstelling.

### **Intermezzo: het eind van de ideologieën?**

Onderbelicht bij de formatie van 1986 bleef de overwinning van de PvdA. Die boekte 52 zetels, wat maar één minder was dan haar record uit 1977. In 1986 waren het echter vooral twee zetels minder dan het CDA behaalde. Wel was de PvdA er in 1986 in geslaagd om alle weerstand tegen het harde ombuigingsbeleid van het kabinet-Lubbers I te mobiliseren. In tegenstelling tot 1982 – maar toen was de PvdA wél de grootste – werd de partij echter niet bij de formatie betrokken. Den Uyl wilde dat ook pas als een poging tot de voortzetting van het kabinet van CDA-VVD zou mislukken, en dat gebeurde niet. Zijn vrouw Liesbeth muntte voor de uitslag van de PvdA dit jaar de term ‘overwinningsnederlaag’.

Kort na deze verkiezingen droeg Den Uyl, zoals verwacht, het leiderschap van de PvdA over aan Wim Kok. In andere Europese landen, zoals Duitsland in 1982, had ‘links’ toen het initiatief en haar ideologisch overheersende positie al verloren, stelt Van den Berg in een bundel over zeventig jaar PvdA. Dat werd nog versterkt door de val van de Berlijnse Muur in 1989. Regeren werd, ook voor sociaaldemocraten in Nederland, niet langer initiëren, maar amenderen van de liberale ideologische leiding.<sup>608</sup>

In een bundel die in 2005 verscheen t.g.v. het 25-jarig bestaan van het CDA schreef Ten Napel dat de PvdA, gezien vanaf 1966, intussen een trauma had opgelopen van de samenwerking in coalities met het CDA (en haar voorlopers). Zo gezien liep er een rechte lijn van de Nacht van Schmelzer in 1966, via de val van het eerste en daarna de mislukte vorming van het tweede kabinet-Den Uyl in 1977, naar het kortstondige kabinet-Van Agt II. In 1989 gingen CDA en PvdA weer een coalitie met elkaar aan, nadat het kabinet van CDA en VVD in mei van dat jaar ten val was gekomen over een ogenschijnlijk nogal technisch onderwerp: het reiskostenforfait voor automobilisten. Wim Kok maakte vanaf 1986 met succes de geesten in zijn partij rijp voor nieuwe regeringsdeelname van de PvdA. Het CDA leek onder Lubbers lang naar eigen goedgevoelen te kunnen kiezen tussen VVD of PvdA als coalitiepartner. In 1990 schreef Willem Breedveld nog in *Trouw* bij het tienjarig bestaan van de partij: ‘Iedereen heeft zich op het CDA verkeken.’<sup>609</sup>

Al in 1984 had Den Uyl opgemerkt ‘dat zowel sociaaldemocraten als libe-

ralen telkens opnieuw botsen op de christendemocratische machtstuitstraling, machtsbehoefte en machtsregulering'. Een VVD-Kamerlid zag hoe de CDA-fractie tussen 1982 en 1994 opereerde:

In een kabinet van CDA en VVD trok het CDA in de Kamer naar de PvdA toe. Altijd wat om op terug te vallen. En omgekeerd: in een CDA-PvdA-kabinet trok het CDA naar de VVD. Dat breekt op een gegeven moment enorm op (...) [VVD en PvdA] werden dus beide gegijzeld door het CDA. We waren niet anti-CDA op zich, maar we hadden het gevoel nooit eens dingen te kunnen veranderen.

En een PvdA-Kamerlid: 'De verhouding tussen PvdA en VVD was natuurlijk gepolitiseerd, maar aan de andere kant was de verhouding met het CDA ook nooit erg plezierig. Progressief denken zat er niet in het CDA. Wij vonden het CDA ook behoorlijk arrogant.' Die houding is in 1986 het best tot uitdrukking gebracht door een *backbencher* uit de CDA-fractie: 'We run this country.' Die uitspraak was overigens apocrief: het werd anders gezegd en al helemaal bedoeld, maar desondanks ging deze wel een eigen leven leiden. Volgens Wim Kok stond de uitspraak symbool 'voor een manier van denken, voor een manier van handelen als bijna de natuurlijke, onvermijdbare macht'.<sup>610</sup>

Bij D66 keerde in 1986 Hans van Mierlo terug als politiek leider en lijsttrekker. Waar hij zich in zijn eerste periode als politiek leider (1966-1973) gericht had op de progressieve samenwerking tussen PvdA, D66 en PPR, totdat het PvdA-congres in 1973 de Progressieve Volkspartij verwierp, ging hij zich nu steeds meer richten op de spilpositie die het CDA kon innemen dankzij PvdA en VVD. In toespraken riep hij tal van sprekende beelden en metaforen op: 'links daar, rechts daar, en God in het midden' is daar een van, of dat van een insect dat beurtelings zijn coalitiepartners opeet, of 'dat je met het CDA altijd het gevoel hebt dat je elk moment de klas uit gestuurd kunt worden'. Vanaf 1989 begon Van Mierlo er steeds meer op te hameren 'dat wij er echt van overtuigd zijn dat een kabinet van Partij van de Arbeid, VVD en D66 op zichzelf een vernieuwing van onze politiek zou kunnen betekenen'.

De PvdA en VVD hadden elkaar sinds 1959 uitgesloten van samenwerking in een coalitie. Daarin kwam geleidelijk aan enige verandering. Al in 1982 noemde Den Uyl in zijn advies aan het staatshoofd – al was het vooral pro forma – voor het eerst de mogelijkheid van een combinatie van PvdA en VVD (met eventueel D66); in 1986 deed hij dat in feite ook met zijn pleidooi dat er in tweede instantie een kabinet met de PvdA zou moeten komen. Beide keren koersten VVD en CDA echter al snel op elkaar af. Het initiatief tot het overbruggen van de (door henzelf waargenomen) ideologische afstand tussen PvdA en VVD

kwam in 1976 van de jongerenorganisatie van de VVD. De bijeenkomsten in het slijke Haagse hotel Des Indes waar gesproken werd over een mogelijke coalitie zonder het CDA, hadden aanvankelijk een nogal studentikoos karakter: informeel en onregelmatig. Een PvdA-Kamerlid deed daar de volgende ontdekking over VVD'ers: 'Dat bleken dus doodgewone mensen.' Een rem op het overleg, tevens de oorzaak van het wat meer vrijblijvende karakter vanaf 1982, was dat die partij die op dat moment met het CDA regeerde steeds minder enthousiast aan de beraadslagingen deelnam. Een VVD-Kamerlid beschreef hoe in zijn fractie de frustratie over de almacht van het CDA vanaf 1986 toenam: 'Dat tweede kabinet was vreselijk.' Vervolgens ging de VVD ook 'zelf fouten maken', maar ontstond vooral een weerzin tegen het CDA:

Wij vonden: dit is volledig uit balans, dit moet anders. Vanuit die emotie ontstond bij die groep binnen de VVD een sterk anti- CDA-gevoel. Dat werd versterkt door de val van het kabinet in 1989. Dat had natuurlijk niets met het reiskostenforfait te maken. De VVD was klaar met de samenwerking, zat zo verschrikkelijk in de gordijnen. We moesten eruit, weer op krachten komen. En Lubbers vond: met die VVD kunnen we toch niet meer voor- of achteruit en de saneringen zijn nu wel klaar, dus het wordt tijd voor een overstap naar de PvdA. Een typische CDA-reactie.<sup>611</sup>

### **De coalitievorming van 1989: switch naar de PvdA<sup>612</sup>**

Het kabinet viel op 3 mei 1989 over een conflict tussen het kabinet enerzijds en de VVD-fractie anderzijds. Daarom bood minister-president Lubbers die dag het ontslag van het gehele kabinet aan. Vrijwel alle adviezen wezen in de richting van ontbinding in de Kamer en vervroegde verkiezingen. Die werden uitgeschreven voor 6 september. De campagne kon beginnen. Bij het CDA (dat zoals gebruikelijk geen coalitievoorkeur uitsprak) werd Lubbers weer lijsttrekker en bij D66 Van Mierlo; bij de PvdA trad (voor het eerst) Kok aan; Den Uyl was in 1987 overleden. Lijsttrekker bij de hopeloos verdeelde VVD werd Voorhoeve.

De opkomst was met 80,3% relatief laag; mogelijk was dit een indicatie dat de kiezers geen machtsvraag zagen. Op verkiezingsdag evenaarde het CDA haar recordaantal zetels uit 1986 en bleef op 54. De VVD verloor er 3 en kwam op 22: nog een nipte meerderheid met het CDA. Ook de PvdA verloor 3 zetels en kwam op 49; D66 won er 3 en kwam op 12. Voor het eerst deed GroenLinks aan de verkiezingen mee: een fusiepartij van PPR en PSP, die samen drie zetels in de Kamer hadden, met twee andere niet meer vertegenwoordigde maar nog wel bestaande kleine linkse partijen (CPN en EVP). Het leverde de partij zes zetels op. Debat daaraan was de aandacht die er voor het eerst was voor het thema milieu, dat overigens op de agenda was gezet door VVD-ministers van VROM (Nijpels en daarvoor Pieter Winsemius).

De verkiezing van een nieuwe Kamervoorzitter op 14 september was geen signaal van de komende coalitievorming, eerder het tegendeel: zittend Kamervoorzitter Dolman (PvdA) legde het af tegen Deetman (CDA). De stemming was geheim, maar alleen CDA en VVD (76 zetels) spraken zich openlijk uit voor Deetman, die 75 stemmen kreeg. Dolman kreeg er 68.<sup>613</sup>

Bij de adviezen van de fractievoorzitters was op de dag na de verkiezingen opvallend weinig aandacht voor de vraag uit welke combinatie van partijen de nieuwe coalitie zou moeten bestaan. CDA en VVD spraken zich daarover in het geheel niet uit; PvdA en D66 wilden een centrumlinks kabinet. Wel vonden de vier grootste fracties dat er een informateur moest komen. Uit welke partij die afkomstig zou moeten zijn, daarover lieten VVD en D66 zich wederom niet uit. Het CDA vroeg om een CDA-informateur, de PvdA om twee informateurs, uit CDA en PvdA. De les van de Staatscommissie-Biesheuvel dat het optreden van een informateur een uitzondering moest blijven, was alweer vergeten.

Op 8 september werd Jan de Koning (CDA) tot informateur benoemd, met de gebruikelijke opdracht: onderzoeken hoe een kabinet gevormd kon worden dat vruchtbaar kon samenwerken met de Staten-Generaal. Hij had slechts vijf dagen nodig. De fractievoorzitter van het CDA (Lubbers) had als eerste voorkeur een kabinet van CDA, VVD en D66, daarna kwam een coalitie van CDA en PvdA: met D66 erbij zouden de toch al niet gemakkelijke gesprekken nog ingewikkelder worden, meende hij. De VVD wilde een coalitie met alleen het CDA (76 zetels); Van Mierlo wilde geen coalitie met CDA en VVD; zowel PvdA als D66 wilden een coalitie van CDA, PvdA en D66. De Koning liet de keuze tussen CDA-PvdA of CDA-PvdA-D66 over aan de volgende informateur: Lubbers. Deze werd op 13 september benoemd met de opdracht onderzoek te doen 'naar de mogelijkheid tot vorming van een centrumlinks kabinet'.<sup>614</sup>

Met Lubbers als informateur werden de onderhandelingen namens het CDA gevoerd door waarnemend fractievoorzitter Bert de Vries. Deze wilde niet aan tafel met PvdA en D66 tegelijk. Lubbers kwam dus weer uit bij de aloude vraag hoe bewerkstelligd kon worden dat een partij zichzelf uit de formatie-boot liet vallen, waarna die partij daar vervolgens zelf de schuld van zou kunnen krijgen. Dat wilde Lubbers regelen door besprekingen te beginnen met CDA en PvdA, waarbij 'D66 alleen uitgesloten wordt indien werkende weg zou blijken dat dit coalitievorming tussen [CDA en PvdA] te zeer zou belemmeren resp. zou belasten', schreef hij op 18 september. Hij wilde afspraken maken over de zetelverdeling en, programmatisch, over euthanasie. Daarover zou moeten worden afgesproken dat er geen wettelijke regeling zou komen. Bij de zetelverdeling was zijn uitgangspunt dat er veertien ministers bleven en dat D66 getalsmatig, en anderszins, geen aanspraak kon maken op twee posten, zodat de

verdeling 7-6-1 werd (de verhouding in Kamerzetels was 54-49-12).

De CDA-fractie ging daarmee akkoord. Op de dag dat de drie fracties hun antwoord stuurden, op 20 september 1989, tekende *Trouw* uit de mond van De Vries op dat 'werkende weg zal blijken of D66 weggewerkt wordt'. Dat vatte de bedoeling van het CDA treffend samen. Kok wees er namens de PvdA op dat PvdA en D66 samen meer zetels hadden dan het CDA: dat zou kunnen terugkomen in de zetelverdeling, al wilde hij vooralsnog wel akkoord gaan met de voorgestelde zetelverdeling omdat daar een impasse dreigde. Hij vond echter vooral dat D66 niet slechts moest worden geduld, maar beschouwd moest worden als een gelijkwaardige deelnemer. Van Mierlo vatte Lubbers' voorstel over euthanasie op als toezegging dat het een vrije kwestie zou zijn. Met de voorgestelde zetelverdeling van 7-6-1 ging hij niet meteen akkoord: dat hing ervan af wat die post dan was en of er compensatie mogelijk was in staatssecretarissen. Van Mierlo meende dat het CDA in alle omstandigheden een dominerende positie wilde houden en D66 alleen wilde accepteren als de PvdA daarvoor zou betalen.

Dat het CDA inderdaad grote aarzelingen had tegen D66 bleek bij het debat over de regeringsverklaring, toen de nieuwgekozen fractievoorzitter Elco Brinkman sprak over de reserves bij het CDA tegenover libertijnse opvattingen van D66. Van Mierlo kwam in dit debat terug op de gang van zaken in de formatie, 'met enige tegenzin weliswaar, want het heeft iets gênants om als vers weggewerkte – als ik die CDA-term mag lenen – het eigen lot in het openbaar te bespreken'. Lubbers legde uit dat het op dat moment in de formatie, 'pakweg een halve maand na de verkiezingen', tijd werd voor een keus met welke partijen er onderhandeld ging worden. Het CDA wilde D66 niet aanvaarden als coalitiepartner, en D66 wilde niet toezeggen dat het CDA niet in een minderheidspositie in het kabinet zou worden gedwongen. In die omstandigheden liet Van Mierlo de informateur op 21 september weten dat D66 afhaakte.<sup>615</sup>

De schuld over het afhaken van D66 leek daarmee enigszins te kunnen worden verdeeld over de drie partijen. Bij het CDA overheerste opluchting dat snel afscheid was genomen van D66; die partij stelde op haar beurt dat zij niet gelijkwaardig behandeld was. De PvdA ten slotte had er geen belang bij om het CDA het leven op dit punt zuur te maken, met het oog op haar eerste regeringsdeelname in zeven jaar. Zo werden CDA en PvdA weer eens tot elkaar veroordeeld. Tussen Kok en Lubbers was en bleef er veel argwaan. Dat viel in deze formatie zelfs Beatrix op: 'Kok is wel erg wantrouwend tegenover u', zo liet ze Lubbers weten.<sup>616</sup>

Nu duidelijk was dat er verder gewerkt zou worden aan een coalitie van CDA en PvdA had Lubbers op zichzelf kunnen stoppen als informateur, zei hij achteraf, maar nodig was dit niet: een programma opstellen vond hij bin-

nen zijn opdracht passen. Het duurde daarna ruim een maand voor er, op 26 oktober – en weer met behulp van werkgroepen uit de beide fracties – een door de regeringsfracties goedgekeurd coalitieakkoord lag. Dat telde nu al 52 pagina's (exclusief bijlagen): een record. Het financieringstekort moest verder teruggebracht worden, naar 3,25% in 1994, en de collectieve lastendruk mocht niet stijgen.<sup>617</sup>

Op 27 oktober werd Lubbers benoemd tot formateur. De zetelverdeling was zonder D66 een stuk makkelijker te regelen: zeven ministers voor zowel CDA als PvdA. Op 3 november ontving Lubbers de meeste kandidaat-ministers, waarbij Kok weer informeel als co-formateur optrad. Hij werd zelf vicepremier op de sleutelpost Financiën. Op 6 november stemde het PvdA-congres in met deelname aan het kabinet, op 7 november werd de nieuwe ploeg beëdigd – toch weer 62 dagen na de verkiezingen – en Lubbers legde op 27 november de regeringsverklaring af. Het plaatje was als volgt:

	Zetels TK	Sociaal- economisch	Buitenland	Binnenland	Ruimtelijk	Sociaal- cultureel
CDA	54	Economische Zaken; Sociale Zaken en Werkgelegenheid	Buitenlandse Zaken	Justitie	Landbouw, Natuurbeheer en Visserij; Verkeer en Waterstaat	
PvdA	49	Financiën (vice-premier)	Defensie; Ontwikkelingssamenwerking	Binnenlandse Zaken	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	Onderwijs en Wetenschappen; Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur

Tabel 49    Verdeling van de ministersposten over de partijen, 1989 – 1994

Wat opvalt in tabel 49 is dat de sociaal-culturele hoek volledig werd gedomineerd door de PvdA (dat gold zelfs voor de staatssecretarissen). In de sociaaleconomische hoek had de partij slechts Financiën verworven, en dat terwijl er wederom flink bezuinigd zou moeten worden. Hier lijkt sprake te zijn van een trend, want ook in het kabinet-Den Uyl en het tweede kabinet-Van Agt was de verdeling van de ministersposten voor de PvdA scheef geweest ten koste van de belangrijkste sociaaleconomische sector en ten gunste van de sociaal-culturele sector.

Bij het debat over de regeringsverklaring was er een 'kleine troostprijs' (dixit

Ria Beckers van GroenLinks) voor Van Mierlo: een motie van zijn hand waarin het presidium van de Kamer werd verzocht om het vraagstuk van de staatkundige vernieuwing uit te werken, werd met brede steun aangenomen. Alleen de drie kleine christelijke fracties stemden ertegen.<sup>618</sup>

### **Intermezzo: een 'vrij sluitende aanpak'? – De commissie-De Koning<sup>619</sup>**

'Een vrij sluitende aanpak voor een voortvarende formatie (...) ligt op tafel.' Die stelling poneerde op 2 december 1993 niemand minder dan minister-president Lubbers. PvdA-Kamerlid Eric Jurgens reageerde prompt enthousiast: 'Naar mijn weten is er (...) in dit huis nog nooit zo openhartig gesproken over het bijwerken van de bestaande procedure van de kabinetsformatie.' Maar: wat hield de uitwerking van deze 'kleine troostprijs' voor Van Mierlo exact in?<sup>620</sup>

Een commissie met de (meeste) fractievoorzitters, onder voorzitterschap van Kamervoorzitter Deetman, ging aan de slag met de vraag hoe de staatkundige vernieuwing vormgegeven moest worden. Omtrent de kabinetsformatie onderscheidde de commissie-Deetman vijf vraagpunten. Zijdelings werden ook andere onderwerpen genoemd, zoals de omvang van regeerakkoorden en de besluitvorming door de Kamer over controversiële onderwerpen die niet meer behandeld zouden worden in een demissionaire periode. In 1989 legde de Kamer, kort voor het zomerreces (dus na de val van het kabinet), 'de bevoegdheid tot een zodanige controversieelverklaring feitelijk in handen van één fractie, waardoor hiervan een minderheidsrecht werd gemaakt', zo analyseerde de commissie-Deetman.<sup>621</sup>

Deze commissie leidde in 1991 tot de instelling van zes andere commissies, waarvan een zich, onder voorzitterschap van Jan de Koning, zou gaan bezighouden met de kabinetsformatie (en het referendum). De vijf vraagpunten langslowend, was de commissie-De Koning:

- (in meerderheid) tegen de rechtstreeks gekozen minister-president;
- tegen de rechtstreeks gekozen formateur;
- (in meerderheid) voor een regeling van de door de Tweede Kamer aanbevolen formateur (niet wettelijk, zoals de Staatscommissie-Biesheuvel had voorgesteld, maar in het Reglement van Orde van de Tweede Kamer);
- voor een rapportage door de formateur aan de Kamer;
- tegen het werken met informateurs (net als de Staatscommissie-Biesheuvel).



De kabinetsreactie wees uit dat de reactie op de eerste vier van deze vijf vraagpunten uit het advies werden overgenomen. De regering vond wel nog steeds dat het optreden van informateurs mogelijk moest blijven. Sleutelzin in de reactie van het kabinet was: 'Naar de opvatting van het kabinet moet bij de kabinetsformatie het belang van regels worden gerelativeerd omdat de politieke cultuur daarbij sterk overheersend is.' De Kamer zou dus volgens de regering de mogelijkheid moeten behouden om een formateur voor te dragen en kon die ook vragen aan de Kamer te rapporteren. Verder was het kabinet het met de commissie eens dat regeerakkoorden beperkt moesten worden tot de hoofdlijnen, en dat hetgeen in een demissionaire periode controversieel was, gewoon bij meerderheid door de Kamer kon worden bepaald.<sup>622</sup>

In het afsluitende Kamerdebat over de voorstellen van de commissie-De Koning memoreerde CDA-Kamerlid Wim Mateman met enig leedvermaak dat de in 1971 aan het Reglement van Orde toegevoegde bepaling (inmiddels vernummerd tot artikel 134) het slachtoffer was geworden van een grote Reglementsherziening:<sup>623</sup>

Het Reglement van Orde van de Kamer kende het artikel 134, tweede lid, op basis van de Kolfshoten-discussie. Dat artikel is er in 1971 in gekomen. Het aardige is dat wij dat in de afgelopen jaren uitgerekend in de categorie 'dor hout, onbelangrijk' met unanimitieit hebben geschrapt. Er is geen woord over gevallen.<sup>624</sup>

En dus ontstond opnieuw enige discussie over hoe de voordracht van een formateur dan in zijn werk zou moeten gaan. Lubbers lichtte het in het debat als volgt toe:

Ik meen dat een ontwikkeling van het systeem in ongeschreven recht meer kans van slagen heeft, dan wanneer het in een wet is opgenomen, met allerlei bepalingen en uitzonderingen. Ik zie de debatten al voor mij over de vraag of met betrekking tot artikel 3, lid 2, de uitzonderingsclausule mag gaan werken of niet.<sup>625</sup>

De discussie hierover was minder uitvoerig dan in 1971, doordat een Kamermeerderheid van CDA, VVD en de kleine christelijke fracties de regering steunde in de redenering dat de aanstellingswijze van een formateur niet in (grond)wettelijke regels vastgelegd moest worden. Een formateur kon dus kennelijk ook worden voorgedragen zonder de net geschrapte bepaling daartoe in het Reglement van Orde. Mateman wilde niet uitsluiten dat zijn fractie na de verkiezingen zou meewerken aan het aanbevelen van een formateur, maar wilde

daar op geen enkele manier regels voor laten opstellen, ook niet (opnieuw) in het Reglement van Orde.

In aanvulling hierop merkte de toenmalige Griffier, Willem Hendrik de Beaufort, nog op dat in die tijd het Reglement van Orde 'werd beschouwd als een speelterrein voor zonderlingen, althans voor juristen, zonder werkelijke betekenis voor de politiek'. Daarbij speelde mogelijk mee dat het toen ging om een voordracht aan de Koning, zodat diens politieke positie werd beïnvloed, aldus De Beaufort bij een vergelijking met de Reglementsherziening in 1971 naar aanleiding van de motie-Kolfschoten; mogelijk was ook relevant dat toen net een algehele Reglementsherziening was doorgevoerd en het Reglement daardoor serieuzer werd genomen.<sup>626</sup>

Wat kon er in het formatieproces veranderd worden zonder dat regelgeving nodig was? Veel, vond Lubbers; hij kwam zelfs tot zijn genoemde vrij sluitende aanpak. Als de Kamer een formateur aanbeval, dan betekende dat – ook zonder dat dit ergens schriftelijk was vastgelegd – dat er geen spelletjes meer gespeeld konden worden: er moest dan kleur bekend worden zodat er tempo gemaakt kon worden. Lubbers steunde ook de suggestie om een (in)formateur aan een termijn te binden: zo kon een gevoel van vervreemding worden weggenomen bij te lange formaties. Jurgens diende, mede namens coalitiegenoot Mateman (CDA en PvdA: een ruime Kamermeerderheid) een motie in die zich richtte op toekomstige adviezen van fractievoorzitters aan het staatshoofd. Hun werd verzocht daarin voortaan een termijn te noemen en de verplichting aan de (in)formateur op te nemen om, na afloop van die termijn en bij beëindiging van hun opdracht, beschikbaar te zijn voor het geven van inlichtingen aan de Kamer (!).

Fractievoorzitter Gert Schutte van het Gereformeerd Politiek Verbond (GPV), die bij dit soort discussies werd beschouwd als het staatsrechtelijk geweten van de Kamer, wilde dan wel zeker stellen dat een (in)formateur in de Kamer geen *verantwoording* aflegde: dat had deze immers alleen aan het staatshoofd te doen. Lubbers bevestigde dat het alleen ging om het geven van inlichtingen. Het zou volgens Schutte echter toch neerkomen op een soort persconferentie voor Kamerleden. De GPV-fractie stemde daarom tegen de motie van Jurgens en Mateman.

Lubbers behandelde elk van de vier P's (van partijen, programma, portefeuilleverdeling en personen) in zijn antwoord. Het coalitieakkoord moest 'sober en kort' zijn. Hij leek het belang ervan overigens sterk te relativiseren, zoals Van Agt dat eerder ook had gedaan: 'Altijd is weer gebleken dat al die punaisepoetsen nergens voor dient. Binnen enkele maanden zijn de omstandigheden alweer (...) veranderd.' VVD-fractievoorzitter Frits Bolkestein (die Voorhoeve was opgevolgd) merkte met recht op dat een gedetailleerd regeerakkoord de kleinste coalitiepartner de meeste zekerheid bood. Hij zag de mate van detaillering

als omgekeerd evenredig aan het onderling vertrouwen. Lubbers formuleerde als eenvoudige vuistregel dat, als de fractievoorzitter van een coalitiepartij 'het zelf niet meer begrijpt' en deze de fractiespecialist nodig had, de tekst te gedetailleerd was geworden. De formatie van 1989 had met 62 dagen ook te lang geduurd, vond hij. Dat leidde tot zijn volgende interessante waarneming over Nederlandse formaties in het algemeen: 'Misschien is het de prijs die we betalen voor het feit dat wij een land met veel partijen zijn of voor onze cultuur om er eens even voor te gaan zitten. Wij hebben een houding van "dat gaat zo maar niet" en "waarom moet het eigenlijk zo vlug?"'

Tijdens de formatie 1989 was ongeveer twee weken besteed aan de keus van partijen, en daarna een ruime maand aan het programma. Vervolgens kwamen nog de portefeuilleverdeling en de personen. Voor die laatste P werd altijd te weinig tijd genomen, meende Lubbers. Het was kennelijk ook een element van traditie en cultuur, dacht hij, om de bedenktijd voor kandidaat-ministers zeer kort te houden (maximaal drie dagen): 'Eigenlijk is dat alles heel vreemd. Die mensen moeten samen een collegiaal bestuur gaan vormen en toch vergen we dat van ze.' Lubbers zei ook nog dat het aan het eind van de formatie de kunst was om het regeerakkoord, 'met die geamendeerde en worstige teksten', zo snel mogelijk te transformeren tot de regeringsverklaring: 'een enigszins bevlogen uiteenzetting over de hoofdlijnen van beleid'. Daar had hij naar eigen zeggen in 1982, 1986 en 1989 nooit over onderhandeld: 'Ik schrijf dat ding; ik leg het voor; ik krijg suggesties voor verbetering; ik neem die meestal over, tenzij ik het onzin vind; en dan is het verder klaar.' Lubbers had daar steeds zestien tot twintig dagen over gedaan, maar gaf nu ineens Van Mierlo gelijk dat dit in een week moest kunnen. Het had allemaal nogal veel weg van een politiek testament: al heel vroeg tijdens zijn derde kabinet had Lubbers aangekondigd dat het zijn laatste periode was en dat Brinkman zijn beoogd opvolger was.<sup>627</sup>

### **De coalitievorming van 1994: 'Paars'**

Nadat het kabinet-Lubbers III de parlementaire rit had uitgezet, traden bij de verkiezingen van 1994 bij de vier grootste partijen twee 'oude' en twee nieuwe lijsttrekkers aan. Bij de PvdA was Kok weer lijsttrekker en bij D66 Van Mierlo. Bij het CDA trad zoals gezegd fractievoorzitter Brinkman aan en bij de VVD fractievoorzitter Bolkestein. CDA, VVD en PvdA spraken geen coalitievoorkeur uit en sloten ook geen partijen uit. D66 ging de campagne in met de reeds langer bestaande voorkeur voor een coalitie van PvdA, VVD en D66. Die coalitie ging 'Paars' heten, naar de kleur die ontstond bij vermenging van (VVD-)blauw en (PvdA-)rood.

De opkomst bij de verkiezingen op 3 mei was 78,7%, een laagterecord tot dan toe. Dat lijkt erop te wijzen dat er niet altijd een verband is tussen opkomst en

machtsvraag, want dat laatste speelde een heel evident rol, al was het alleen al omdat Lubbers geen minister-president zou blijven.

De politieke turbulenties en grotere beweeglijkheid in kiezersgedrag in de jaren tussen 1989 en 1994 hadden hun neerslag in een slechte uitslag voor de twee coalitiepartijen CDA en PvdA. Bij de laatste kwam dat vooral door zeer ingrijpende discussies vanaf 1991 over bezuinigingen op de Wet op de Arbeids-ongeschiktheid; bij het CDA werden de spanningen tussen premier Lubbers en diens beoogd opvolger Brinkman steeds zichtbaarder, zelfs tot Lubbers' aankondiging dat Brinkman het hem niet kwalijk zou nemen dat hij zijn eigen stem op een andere CDA-kandidaat zou gaan uitbrengen. Het CDA verloor het ongekende aantal van 20 zetels en kwam op 34; de PvdA verloor 12 zetels en kwam op 37. De coalitiepartijen waren daardoor zelfs hun meerderheid kwijt: de grootste partij (de PvdA) was nog nooit zo klein geweest. De grootste winnaar was D66 dat van 12 naar 24 zetels ging; de grootste van de winnaars (een onderscheid dat Bolkestein graag maakte in deze formatie) was de VVD, die opklom van 22 naar 31 zetels.

Welke partijen moesten aan de coalitie deelnemen? Naast D66 pleitte opvallend genoeg ook het CDA voor 'Paars'. Kok dacht aan een coalitie van PvdA en D66 met CDA of VVD. Bolkestein sprak zich niet uit over zijn voorkeurscoalitie. Er was geen sprake van dat er meteen een formateur kon komen: daarvoor was er teveel onduidelijkheid over de te vormen coalitie. De fractievoorzitters van VVD en D66 pleitten voor Herman Tjeenk Willink (PvdA) als informateur; het CDA vroeg om een informateur van CDA- of VVD-huize. Kok sprak zich hier niet over uit in zijn advies.

Het was al met al niet verrassend dat de voorzitter van de Eerste Kamer, Herman Tjeenk Willink, op vrijdag 6 mei 1994 tot informateur werd benoemd, al werd hij ook wel aangeduid als 'pre-informateur' omdat hij (zoals Van Mierlo het in zijn advies noemde) een 'voorverkenning' zou doen. Dat duiden sommigen als een nieuwe formatiefunctionaris, al leek Tjeenk Willinks rol op die van Jan de Koning in 1989 – en dat terwijl de Kamer en de regering elkaar nog geen half jaar eerder juist hadden bezworen dat zelfs het optreden van een informateur uitzonderlijk moest blijven. Van een termijnstelling aan de werkzaamheden van de informateur, zoals de Kamer zichzelf had beloofd in de motie-Jurgens/Mateman, was al helemaal geen sprake.

Tjeenk Willink betrok, net als het staatshoofd, ook weer alle fractievoorzitters bij zijn gesprekken. In theorie konden ook de ouderenpartijen een coalitie van bijvoorbeeld CDA en PvdA aan een meerderheid helpen. Zij verkregen zeven zetels, vooral vanwege een ongelukkige passage in het verkiezingsprogramma van het CDA over de toekomst van de AOW. Al op de zaterdag na zijn benoeming wist Tjeenk Willink waar hij op moest afkoersen, zo vertelde

hij later: 'Ik wandelde door Amsterdam (...) en ben een boterhammetje gaan eten bij Wim Kok, thee gaan drinken bij Bolkestein en aan de borrel gegaan bij Van Mierlo.' De vier grootste partijen wilden dat er eerst een paarse coalitie van PvdA, VVD en D66 onderzocht zou worden. Op de vraag wat hun tweede voorkeur was, kwamen vier verschillende antwoorden, zodat de formatie in zwaar weer beloofde te komen als 'Paars' zou mislukken. Tjeenk Willink adviseerde op 13 mei succesvol om drie informateurs te benoemen uit de drie paarse partijen. Volgens Andeweg had dat het grote risico dat de partijen hun informateur als een vooruitgeschoven post zouden zien (en daarmee als een geparlementariseerde kabinetsformatie): hij meende dat het wantrouwen kennelijk te groot was om tot één informateur te komen. Vooral D66 vreesde dat de PvdA en VVD een informateur die niet uit hun eigen gelederen kwam graag zagen mislukken, terwijl Bolkestein liever één informateur had gezien.<sup>628</sup>

Op zaterdag 14 mei werden Klaas de Vries (PvdA), Gijs van Aardenne (VVD) en Jan Vis (D66) tot informateur benoemd. Er volgden zes weken van onderhandelingen met de drie fracties om tot een programma te komen, waarbij ook weer werkgroepen vanuit de drie fracties aan de slag gingen met het onderzoeken van deelonderwerpen. Op zondag 26 juni strandden die gesprekken echter onverwacht. De achtergrond daarvan is grondig geanalyseerd door Klaartje Peters in haar boek over de paarse coalitie. Kort samengevat kwam het erop neer dat Bolkestein had aangevoeld, en vervolgens geconcludeerd, dat er in de VVD-fractie onvoldoende vertrouwen bestond 'om dit avontuur aan te gaan'; de VVD-achterban had dat proces aangewakkerd.

Die zondag liet de VVD-leider dat aan zijn gesprekspartners weten. Hij vond al langer dat bezuinigingen concreet moesten worden ingevuld, en ook dat de sociale zekerheid een te groot beslag legde op de collectieve lasten, maar die middag koppelde hij die twee voor het eerst aan de stelling dat er 5,7 miljard moest worden bezuinigd op de sociale zekerheid. Dat was voor PvdA en D66 echter niet alleen onbespreekbaar, het kwam voor hen ook als een verrassing – en niet alleen voor hen: informateur De Vries onthulde dat ook koningin Beatrix 'langzamerhand het gevoel had gekregen dat iets wat een onwaarschijnlijk avontuur leek, toch zijn realisatie was genaderd. Dus ze was erg verbaasd dat het fout gegaan was.' Over de zetelverdeling had Bolkestein op 6 juni geopperd dat die 5-5-4 zou moeten zijn, met Kok als premier. Hij werd hierin niet tegengesproken – kennelijk vond iedereen dit redelijk – en ten slotte kwam deze verdeling ook uit de bus.<sup>629</sup>

De informateurs stelden hun eindverslag op, hetgeen op 29 juni leidde tot opnieuw een novum in de naoorlogse formatiegeschiedenis: een Kamerdebat met de informateurs. Al op 1 juni 1994 had de nieuwe fractievoorzitter van GroenLinks, Paul Rosenmöller, de Kamer herinnerd aan de motie-Jurgens/

Mateman die de mogelijkheid opende tot een debat met de informateurs na afronding van hun opdracht – of misschien wilden ze wel een tussenrapport uitbrengen, opperde hij. De informateurs antwoordden de volgende dag dat ze na afronding van hun opdracht in de Kamer wilden verschijnen, maar niet eerder. Hun optreden kon alleen betrekking hebben op hun werkwijze en conclusies, waarschuwden ze: op het *resultaat* ervan waren alleen de onderhandelaars en de toekomstige minister-president (die, sinds 1982, daarvoor formateur was) aanspreekbaar. Toen het ineens zover was belde informateur De Vries ter voorbereiding met de Griffier van de Kamer, Willem Hendrik de Beaufort. In een notitie voor Kamervoorzitter Deetman schreef die onder meer: 'Klaas [merkte] op dat het hier om de eerste toepassing van een stukje staatsrechtelijke vernieuwing gaat en dat zulks zijns inziens vermeld zou moeten worden.' Toen Deetman dat de volgende dag niet deed, zei De Vries afsluitend zelf maar: 'Wij hebben vandaag een van de concrete staatsrechtelijke vernieuwingen meegemaakt. Ik hoop dat de andere gedachten ook nog eens wortel schieten.'<sup>630</sup>

Over de betekenis en het belang van het debat is nogal wisselend geoordeeld. Hoogleraar staatsrecht Kortmann vond het 'nogal vruchteloze exercities'. Dat sluit aan bij het oordeel van GPV-Kamerlid Schutte, die zich in het debat bevestigd zag in zijn opvatting dat het hier een persconferentie voor Kamerleden betrof. Andeweg beschouwde het als een mislukt experiment. Anderen vonden het debat echter wel degelijk verhelderend, al was het dan niet zozeer door wat de informateurs zeiden, maar doordat in een aanvaring tussen Bolkestein enerzijds en Kok en Van Mierlo anderzijds, heel duidelijk werd hoe de breuk was ontstaan. Ook de schuldvraag kwam daarbij uitgebreid aan de orde. Informateur Vis dacht zelf dat het 'nogal verhelderend' was voor de achterbannen. Mogelijk was er sprake van 'emotionele verwerking en opruiming', vond hij. De eerste keer dat informateurs in de Kamer verschenen zat de toegevoegde waarde dus niet zozeer in hun optreden, maar in dat van de fractievoorzitters.<sup>631</sup>

In de nu volgende consultatieronde bleek dat de PvdA centrumlinks wilde gaan proberen (met Kok als premier), het CDA centrumrechts (met Brinkman als premier), en dat D66 nog steeds eigenlijk alleen paars wilde. In die moeizame situatie werd op 28 juni wederom Tjeenk Willink tot informateur benoemd. Hij sprak een week lang intensief met de fractievoorzitters van de vier grootste partijen: de coalitie moest uit drie van die vier bestaan. Van Mierlo achtte een coalitie van D66 met CDA en VVD 'uitgesloten door de wensen van de VVD'. De PvdA wilde nu een coalitie van PvdA, CDA en D66 onderzocht zien, maar dat vond Van Mierlo 'ongeloofwaardig' vanwege de verkiezingsuitslag (CDA en PvdA hadden beide zwaar verloren). Hij liet daarvoor echter wel een kleine opening, als het 'naar vorm en inhoud om waarlijk nieuw beleid' zou gaan. Het

CDA wilde deze coalitie echter ook niet, zodat er een patstelling leek te zijn ontstaan. Op 6 juli bracht Tjeenk Willink zijn eindverslag uit. Hij adviseerde de benoeming van een VVD-informateur. De VVD stelde immers eisen die voor PvdA en D66 onbespreekbaar waren, en alleen een VVD'er kon centrumrechts eventueel aanvaardbaar maken voor D66, in een coalitieakkoord waarin het financieel-sociaal-economisch beleid centraal stond, zo redeneerde de informateur. Tjeenk Willink maakte wel een voorbehoud: 'Tenzij uit de adviezen van de fractievoorzitters van PvdA, CDA, VVD en D66 vandaag duidelijk anders blijkt.' Toen hij de avond tevoren aan de vier fractievoorzitters vertelde wat hij zou gaan adviseren reageerde Kok 'ijzig': hij vreesde dat de VVD nu het initiatief zou krijgen.<sup>632</sup>

Op 6 juli werd niet een VVD'er maar Kok tot informateur benoemd. Dat werd vrij algemeen als sensationeel ervaren. Dat Beatrix afweek van het advies van de informateur wordt nog steeds wel beschouwd als misschien wel haar meest opvallende ingreep in een kabinetsformatie gedurende haar 32 jaar als koningin. Het leverde krantenkoppen op als: 'Koningin doet aan politiek'; 'Een staatsgreep'; 'Beatrix balanceert op het randje'.<sup>633</sup>

Toch getuigde deze benoeming van minder eigenzinnigheid van de koningin dan het leek. Op 6 juli brachten 's ochtends eerst de vier fractievoorzitters weer advies uit aan Beatrix over het eindverslag van Tjeenk Willink. Volgens de openbare stukken adviseerden zij als volgt:<sup>634</sup>

Fractie:	Informateur uit:	Coalitie:	Opdracht:
PvdA	PvdA (eventueel VVD)	PvdA, CDA, D66	'deze mogelijkheid alsnog grondig te onderzoeken'
CDA	CDA (eventueel VVD of D'66)	CDA, VVD, D66	'met betrekking tot de inhoudelijke analyse zouden naast financieel, sociaal en economisch beleid ook andere voor partijen belangrijke onderwerpen aan de orde kunnen komen'
VVD	-	-	'een regeringsprogramma op hoofdlijnen te ontwerpen, vooral ten aanzien van het financiële en sociaal-economische beleid'
D66	-	-	'een concept-regeringsprogramma op hoofdlijnen met een belangrijke nadruk op het sociaal-economische beleid'

Tabel 50 Adviezen van de vier fractievoorzitters op 6 juli 1994

Uit tabel 50 wordt duidelijk dat er over de opdracht aan de informateur nog wel een redelijke mate van overeenstemming was. Die moest – ook volgens informateur Tjeenk Willink – een coalitieakkoord schrijven en daarbij vooral aan-



dacht besteden aan het financieel-sociaal-economisch beleid. Daar waren de onderhandelingen over de paarse coalitie immers op stukgelopen. Over de te onderzoeken coalitie was er al minder eenstemmigheid. Het meest onduidelijk was uit welke partij de nieuwe informateur zou moeten komen. Tjeenk Willink had in het openbaar een VVD'er geadviseerd, maar wat vonden de fractievoorzitters daarvan?

Volgens de tabel was een VVD'er voor de PvdA tweede keus. Bolkestein vermeed in zijn openbare advies nadrukkelijk een naam of zelfs maar politieke kleur van de informateur te noemen, maar schoof zichzelf naar voren als informateur. Dat wees Kok resoluut af; hij noemde in zijn gesprek VVD'ers die voor hem wél aanvaardbaar waren. Van Mierlo wilde geen coalitie uitsluiten en schoof een D66'er als een van twee informateurs naar voren. In deze situatie van verdeeldheid en (vooral) ontwijkgedrag door de fractievoorzitters, die op het paleis iets anders adviseerden dan in het bijbehorende openbare advies, werd de ruimte voor het staatshoofd om haar eigen afweging te maken groter – maar in dit geval wel met een groot afbreukrisico.

Beatrix zette een stap die in zulke omstandigheden op zichzelf voor de hand lag: ze raadpleegde ook haar andere twee vaste adviseurs, Tweede Kamervoorzitter Wim Deetman en vicevoorzitter Willem Scholten van de Raad van State. Scholten vond een VVD'er als informateur heilloos: die zou wekenlang de opties van een coalitie met D66 en CDA/PvdA onderzoeken. Als dat mislukte moest alles weer overnieuw beginnen. Volgens Scholten lag de sleutelrol ook niet bij de VVD, maar bij D66. De kans dat Van Mierlo als informateur zou slagen beoordeelde Scholten echter als 'zeer laag'. De beste keus leek hem Kok: de PvdA wierp geen blokkades op, was de grootste partij, en Kok was als demissionair minister van Financiën goed ingevoerd in de begroting voor 1995. Dat laatste was ook voor Deetman een reden om voor Kok te pleiten: hij kon dan de coalitie vormen door een programma te schrijven en daar partijen bij te zoeken. Tjeenk Willinks eindverslag was in feite ook onbruikbaar geworden doordat partijen binnenskamers iets anders hadden geadviseerd dan in het openbaar, meende hij. Tjeenk Willink legde zich neer bij hun adviezen. Vervolgens werd Kok uitgenodigd en aanvaardde een informatieopdracht, mede omdat hij op die manier het initiatief kon houden. Hij nam er tegelijk ook een enorme gok mee.<sup>635</sup>

Het enige advies waar de benoeming van Kok rechtstreeks tegenin ging, was dat van CDA-leider Brinkman: volgens Van den Berg zouden Scholten en Deetman dit als een goede manier zien om die 'elegant uit zijn lijden te verlossen'. Zowel Scholten als Deetman waren lid van het CDA, afkomstig uit de CHU-bloedgroep, en bestuurlijk ingesteld. Enthousiasme voor een paarse coalitie kan bij hen niet vermoed worden. Op dat moment was de verwachting echter dat Kok (eerst) zou mikken op een coalitie van PvdA, CDA en D66.

Toen deze later alsnog voor de VVD in plaats van het CDA koos betekende dat het einde van Brinkmans politieke loopbaan: nog voor het aantreden van het nieuwe kabinet trad hij terug als CDA-leider.<sup>636</sup>

Kok kreeg inderdaad als opdracht om een coalitieakkoord op te stellen met bijzondere aandacht voor het financieel-sociaal-economisch beleid, dat aan de vier fracties zou moeten worden voorgelegd. De laatste keer dat de keus voor een combinatie van partijen was gemaakt via het programma was bij De Kort in 1963, die toen op een nogal onhandige manier de PvdA loosde. De keus om CDA dan wel VVD af te laten vallen viel Kok bijzonder zwaar. Hij proefde bij Bolkestein echter meer flexibiliteit dan bij Brinkman. Dat D66 eigenlijk alleen een paarse coalitie wilde speelde natuurlijk ook mee, evenals de verzwakte positie van het CDA. Bolkestein verklaarde later: 'door te breken heb ik een goed resultaat verzekerd'. Na het Kamerdebat van 29 juni was de algemene verwachting immers nog dat een lijmpoging zinloos was.<sup>637</sup>

Op 29 juli bood Kok zijn eindverslag aan. Hij koos daarin dus alsnog voor paars, en werd per omgaande tot formateur benoemd. De druk was nu maximaal om ook over het gehele programma overeenstemming te bereiken. Er kwamen ingewikkelde compromissen te pas aan het opstellen van het coalitieakkoord. Wie het meest zijn zin kreeg is moeilijk te zeggen, analyseert Peters, maar de ingreep van 5,7 miljard in de sociale zekerheid waar Bolkestein de onderhandelingen op had laten stuklopen waren door Kok vakkundig van tafel gewerkt. Op 13 augustus gingen de drie coalitiefracties akkoord met het coalitieakkoord.<sup>638</sup>

Het regeerakkoord telde 34 pagina's (exclusief bijlagen). Het financieringstekort moest verder teruggebracht worden tot 2,9% in 1998. Aantredend minister Zalm van Financiën legde al in zijn eerste dagen de basis voor het financieel beleid: overheidsuitgaven en -inkomsten werden losgekoppeld, zodat rust kon intreden in het begrotingsbeleid (de zogeheten Zalmnorm).<sup>639</sup>

Voor de laatste fase van de formatie, die van de portefeuilleverdeling en de poppetjes, werd traditioneel weinig tijd genomen: deze twee P's werden in een ruime week ingevuld, al was er natuurlijk al wel eerder over gesproken aan de onderhandelingstafel. Op 20 augustus keurde een PvdA-congres bij acclamatie de kabinetsdeelname goed; D66 deed dat diezelfde dag eveneens, uitbundig feestvierend dat zijn droom was verwezenlijkt; de VVD-partijraad volgde op 24 augustus – curieus genoeg na de beëdiging van het kabinet. Deze toestemming van de partij-gremia was dan ook een progressieve vondst.<sup>640</sup>

Op 22 augustus trad het nieuwe kabinet aan: 111 dagen na de verkiezingen. Sinds 1981 had het niet meer zo lang geduurd. Kok legde de regeringsverklaring af op 31 augustus: weliswaar niet binnen een week, zoals Lubbers had beloofd, maar sneller dan zijn voorganger dat in 1982, 1986 en 1989 gedaan had.

Het plaatje was als volgt:

	Zetels TK	Sociaal- economisch	Buitenland	Binnenland	Ruimtelijk	Sociaal- cultureel
PvdA	37	Sociale Zaken en Werkgele- genheid	Ontwikke- lingssamen- werking		Volkshuis- vesting, Ruimtelijke Ordering en Milieubeheer	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap- pen
VVD	31	Financiën	Defensie	Binnenland- se Zaken (vice- premier)	Verkeer en Waterstaat; Landbouw, Natuur- beheer en Visserij	
D66	24	Economische Zaken	Buitenlandse Zaken (vice- premier)	Justitie		Volksge- zondheid, Welzijn en Sport

Tabel 51 Verdeling van de ministersposten over de partijen, 1994 – 1998

Aan de verdeling valt op dat voor elke coalitiepartij een beleidshoek onbezet was. Voor de VVD was dat de sociaal-culturele hoek, waar de partij traditioneel weinig belangstelling voor had. Voor PvdA en D66 gold dat zij (er wordt in deze tabellen steeds afgezien van de minister-president) een ministerspost te weinig mochten leveren om elk van de vijf hoeken te kunnen bezetten.

### **Intermezzo: de kabinetsformatie toch weer in het Reglement van Orde**

Op Binnenlandse Zaken kwam de VVD'er Hans Dijkstal. Er was enige verbazing dat D66 dit departement niet verworven had, gelet op de bestuurlijke vernieuwing die die partij voorstond, ook ten aanzien van de kabinetsformatie. Het regeerakkoord vermeldde slechts: 'Bestuurlijke vernieuwing in velerlei opzicht is (...) geboden'; de mogelijkheden zouden grondig worden nagegaan 'om de directe invloed van de burgers op de politieke machtsvorming te vergroten. Een ministeriële commissie onder voorzitterschap van de minister van Binnenlandse Zaken zal [daarover] binnen een jaar concrete voorstellen formuleren.'<sup>641</sup>

Geruime tijd na deze termijn – op 2 april 1996 – liet minister Dijkstal de Kamer weten dat het kabinet besloten had 'geen voorstellen te doen ten aanzien van de kabinetsformatie'. In een overleg met de Kamer bleef de minister daar op 29 mei bij. Voor de PvdA was inmiddels Peter Rehwinkel lid van de Tweede Kamer geworden, die zich opwierp als een voorstander van staatsrechtelijke vernieuwing. Samen met het eveneens nieuwe Kamerlid Thom de Graaf (D66) diende hij een

motie in die de regering verzocht 'alsnog' haar visie op staatkundige vernieuwing te ontvouwen, waaronder vernieuwing van de kabinetsformatie. Op 27 juni 1996 werd deze aanvaard met steun van onder meer PvdA, D66 en nu ook het CDA. Op 1 mei 1997 schreef de minister ter uitvoering van deze motie echter: 'Over de kabinetsformatie ontving de Tweede Kamer reeds een notitie van het kabinet', waarna De Graaf in een nieuw overleg op 3 september 1997 liet weten dat hij vergeefs gezocht had naar die visie. Dat gold ook voor andere punten van staatsrechtelijke vernieuwing. De Graaf 'kon de minister niet echt visionair noemen op dit punt en had zelfs de indruk dat de minister daar op zijn beurt ook niet wakker van kon liggen'. Kennelijk gaf De Graaf het toen maar op, en Rehwinkel met hem.<sup>642</sup>

Inmiddels kwam de kabinetsformatie op een andere manier wel weer ter discussie. De Commissie voor de Werkwijze van de Tweede Kamer had namelijk het nieuwe Reglement van Orde geëvalueerd en stelde op een aantal punten een aanpassing daarvan voor. Dat was bedoeld om de motie-Jurgens/Mateman daarin nu alsnog te laten neerslaan, na het eerste debat met de informateurs in 1994. Daartoe werd het volgende nieuwe artikel 139a voorgesteld:

De Kamer kan besluiten een formateur of informateur dan wel formateurs of informateurs uit te nodigen om over het verloop van de kabinetsformatie of -informatie inlichtingen te verschaffen. Zij kan een formateur of informateur dan wel formateurs of informateurs 30 dagen na het ontvangen van een formatie- of informatieopdracht en na afloop van een formatie- of informatieopdracht uitnodigen te dien einde in de vergadering tegenwoordig te zijn.

In een Kamerdebat hierover op 11 februari 1998 sprak Kok namens het kabinet de vrees uit dat dit zou leiden tot een 'eierwekker-effect': 'de tijd is om en nu moet het gebeuren'. Dat sloeg in elk geval aan bij Clemens Cornielje (VVD). Deze diende een amendement in waarin het onderstreepte gedeelte in de tekst van het artikel hierboven was geschrapt. Dat haalde het met steun van PvdA en VVD, en de ouderen- en kleine christelijke partijen. De VVD stemde vervolgens tegen het nieuwe artikel, dat het haalde dankzij de andere drie grote fracties.<sup>643</sup>

Voor de vraag hoe de Kamer met dit artikel zou omgaan, gold natuurlijk: *the proof of the pudding is in the eating*. Vanuit de oppositie werd in de eerstvolgende formatie, in 1998, aangedrongen op een debat met de informateurs al voordat die hun opdracht hadden afgerond. De griffier zag een interpretatiediscussie over het artikel aankomen. Hij vroeg de leden van de Commissie voor de Werkwijze of zij artikel 139a restrictief uitlegden (een debat met de informateurs alleen na afloop van hun opdracht) of ruim (dan zou de eerste zin van het artikel een zelfstandige betekenis hebben). Op 23 juni werd daarover vergaderd. Cornielje

legde uit dat alleen de restrictieve interpretatie strookte met zijn amendement. Dat vonden ook de vertegenwoordigers van D66 en GPV, terwijl die van het CDA, GroenLinks en de SP pleitten voor de ruime interpretatie. Rehwinkel (PvdA) had zich afgemeld. Kamervoorzitter Jeltje van Nieuwenhoven concludeerde dat de meerderheid van de Commissie voor de restrictieve interpretatie was en ook alvast dat artikel 139a gewijzigd moest worden, zodat het niet meer multi-interpretabel zou zijn.<sup>644</sup>

De formatie was weliswaar nog volop gaande, maar de volgende dag, 24 juni 1998, betoogde Rosenmöller dat dit de laatste kans voor het zomerreces was om met de informateurs van gedachten te kunnen wisselen. Er lagen op dat moment al wel een aantal (openbare) deelakkoorden, maar die hadden geen status zolang er nog geen geheel coalitieakkoord was. Daardoor kon het debat niet over de politieke inhoud gaan.

Rosenmöller interpreteerde de eerste zin van het nieuwe artikel 139a dus als op zichzelf staand. Schutte (GPV) bestreed die interpretatie nadrukkelijk, maar Van Nieuwenhoven, toen net een maand Kamervoorzitter, zei: 'Ik waag mij niet aan een interpretatie van artikel 139a van het Reglement van Orde.' Bovend'Eert en Kummeling meenden dat Schuttes interpretatie de enige juiste was. Nu puntje bij paaltje kwam en er een Kamerdebat met de informateurs van afhing, schaarde een Kamermeerderheid van PvdA, D66, CDA, GroenLinks en de (sinds 1994 in de Kamer vertegenwoordigde) Socialistische Partij (SP) zich echter toch achter de interpretatie die Rosenmöller hier gaf van artikel 139a.<sup>645</sup>

Op 4 juli 2001 discussieerde de Commissie voor de Werkwijze over de herziening van artikel 139a. Discussiepunt was of het artikel gewijzigd moest worden in de zin dat open werd gelaten wanneer een informateur naar de Kamer kon worden geroepen, dan wel dit alleen na voltooiing van de informatieopdracht kon. Naast de Kamervoorzitter waren alleen de leden Cornielje (VVD) en Rehwinkel (PvdA) hierbij aanwezig. Rehwinkel betoogde dat in 1998 een precedent was geschapen doordat de informateurs tussentijds naar de Kamer waren geroepen; Cornielje wilde zulke tussentijdse optredens juist onmogelijk maken. De Kamervoorzitter was dat met hem eens, 'omdat daarmee duidelijk vastligt dat de Kamer zich niet tussentijds met de informatie moet bemoeien. Bovendien levert een tussentijds debat met (in)formateurs toch eigenlijk alleen maar teleurstelling op.' Rehwinkel liet hierdoor zich overtuigen en de Kamer stemde ermee in dat artikel 139a als volgt kwam te luiden: 'De Kamer kan na afronding van een opdracht tot kabinets(in)formatie besluiten om een formateur of informateur dan wel formateurs of informateurs uit te nodigen om over het verloop van die kabinets(in)formatie inlichtingen te verschaffen.'<sup>646</sup>

In rustig vaarwater kwam de kabinetsformatie daarmee echter allerm minst, zoals in het volgende intermezzo zal blijken.

### De coalitievorming van 1998: gewoon verder met 'Paars'?

Voor de verkiezingen van 1998 trad bij de PvdA opnieuw Kok en bij VVD weer Bolkestein aan als lijsttrekker. Bij D66 was Van Mierlo niet meer beschikbaar en werd minister Els Borst van Volksgezondheid lijsttrekker. Bij het CDA trad Jaap de Hoop Scheffer aan, die in maart 1997 fractievoorzitter was geworden (de derde sinds de verkiezingen van 1994).

PvdA, VVD en D66 wilden hun coalitie voortzetten zonder het CDA dat ook nog niet leek te zijn hersteld van zijn verkiezingsnederlaag in 1994. Daarmee was voor het eerst sinds 1986 de voortzetting van de coalitie inzet van de verkiezingen. De enige onzekere factor was D66, dat slechte resultaten boekte bij de gemeenteraadsverkiezingen van maart 1998. Borst gaf aan dat D66 bij tien zetels of minder voor de oppositie zou kiezen; bij vijftien zetels of meer zou de partij gaan meeregeren.<sup>647</sup>

Bij de verkiezingen op 6 mei waren van de vier grote partijen PvdA en VVD de winnaars. De PvdA incasseerde de 'premierbonus' en behaalde 45 zetels – een winst van acht. De VVD won er zeven en kwam op 38, waarmee ze voor het eerst de tweede partij van het land werd. In tegenstelling tot 1994 hadden PvdA en VVD daarmee samen al een meerderheid. Het CDA verloor na de klap van 1994 nu nog eens vijf zetels en kwam op 29. D66 verloor er tien en kwam uit op veertien zetels, en daarmee in het schemergebied om al dan niet aan de coalitie deel te nemen.

Bij de consultaties bevestigden PvdA en VVD de dag na de verkiezingen met hun advies aan het staatshoofd dat zij verder wilden regeren met D66. Het CDA vond ook zelf dat het niet (als eerste) aan de beurt was. D66 was niet nodig voor een meerderheid in de Tweede Kamer (wel in de *Eerste* Kamer, waar PvdA en VVD samen 37 van de zetels hadden; opvallend was dat dat toen nog geen rol leek te spelen). Borst maakte in haar advies duidelijk dat deelname afhing van de vraag of D66 zou vinden dat er 'in kwantitatieve en kwalitatieve zin' voldoende te regeren was. Er moest een verkenner-informateur komen, vonden bijna alle partijen. Zowel VVD, D66 als CDA pleitten ervoor dat die uit PvdA-hoek zou komen; Kok sprak zich daar in zijn advies weer niet over uit.

Op 8 mei werd Klaas de Vries (PvdA) benoemd tot informateur met een opdracht waarin de coalitie van PvdA, VVD en D66 specifiek genoemd werd. Ook hij sprak weer met alle fractievoorzitters. Borst noemde enkele punten die voor haar partij 'van eminent belang' waren: meer geld voor de zorg, een nieuwe regeling voor euthanasie, invoering van het referendum (dat in 1999 geblokkeerd zou worden door Eerste Kamerlid Wiegel) en de voorbereiding van de rechtstreeks gekozen burgemeester. Bolkestein typeerde de laatste twee D66-wensen in een VVD-formatieoverleg als 'verplichte figuren'. De Vries concludeerde vervolgens in zijn eindverslag dat voortzetting van deze coalitie onderzocht moest worden.<sup>648</sup>



Op 14 mei werden, net als in 1994, drie informateurs uit de drie paarse partij- en benoemd: Kok, Zalm en Borst. Bolkestein vreesde namelijk voor overheersing door de PvdA als die partij de enige informateur zou leveren. Peters noemt het een investering in 'Paars-II' dat de premier, de beoogde vicepremiers, en de drie fractievoorzitters aan tafel zaten. Andeweg wees met enig recht wel op een groot verschil ten opzichte van 1994. Toen waren de informateurs drie relatieve buitenstaanders; nu waren het drie ministers (ook nog tevens Kamerlid). Hij spreekt zelfs van een 'staatsgreep' van de uitvoerende macht (het kabinet) – iets waar ook andere elementen in de formatie op wezen, bijvoorbeeld het wederom werken met werkgroepen uit de fracties, waaronder veel demissionaire en/of nieuwe bewindslieden, en de omstandigheid dat twee nog-net-ministers (de PvdA'er Melkert en de VVD'er Dijkstal) 'naar de Tweede Kamer [werden] gestuurd om als fractievoorzitters te babysitten bij de onervaren (...) regerings-fracties'. Daar valt wel wat op af te dingen: dit was een incidenteel effect van het voortzetten van de coalitie en de sterk gewijzigde onderlinge machtsverhoudingen daarin. Bij de eerstvolgende formatie (in 2002) werd de coalitie niet voortgezet en speelde dit niet meer.<sup>649</sup>

De onderhandelingen over het programma duurden relatief lang: ruim twee maanden. Op 18 juli 1998 gingen de drie fracties akkoord met het dikste coalitieakkoord uit de Nederlandse geschiedenis: het telde maar liefst 90 pagina's. Waarom duurde het zo lang en was het akkoord zo dik? Voor de VVD gold dat alles wat niet in het coalitieakkoord geregeld was, kon stuiten op de bijna-Kamermeerderheid van 75 zetels die PvdA, D66, GroenLinks en SP tezamen al hadden. Ook D66 had er belang bij zo veel mogelijk in het coalitieakkoord geregeld te krijgen, omdat die partij getalsmatig niet nodig was voor de coalitie. Dit was tevens een belang van de PvdA, omdat die partij vreesde op sociaaleconomische onderwerpen VVD en D66 tegenover zich te vinden.<sup>650</sup>

Andeweg analyseerde dat Bolkestein, de grote dualist tussen 1994 en 1998, ineens was bekeerd tot het strategisch monisme. Ook wees hij er fijntjes op dat D66 nog recentelijk tegen gedetailleerde regeerakkoorden was geweest, maar dat De Graaf (inmiddels fractievoorzitter) nu met succes had gepleit voor het vastleggen van de kippenstand in 2002.<sup>651</sup>

In het regeerakkoord speelde het financieel beleid weer een grote rol. In tegenstelling tot 1994 waren er nu economisch voorspoedige tijden aangebroken. Het onder Zalm ingezette zogeheten 'structureel begrotingsbeleid' (meevallers aanwenden voor het verlagen van het financieringstekort; tegenvallers niet opvangen door bezuinigingen) werd enigszins aangepast. De PvdA moest slikken over het feit dat de bij deze norm behorende geschatte economische groei conservatief werd geraamd (2%); VVD en D66 moesten accepteren dat van de meevallers de extra aardgasbaten zouden worden ingezet voor infrastructuur-



projecten, en niet voor het verlagen van het financieringstekort.<sup>652</sup>

Op 20 juli werd Kok benoemd tot formateur. De verdeling van de portefeuille en de poppetjes nam met twee weken relatief veel tijd in beslag. Dat kwam doordat Bolkestein lang uitging van een zetelverdeling van 6 (PvdA) – 6 (VVD) – 2 (D66). D66 wilde dan, naast Volksgezondheid, wel een post in de sociaaleconomische hoek. Zo niet, dan claimde de partij een derde ministerspost. Dat zag Bolkestein echter als een dreigend links overwicht in het kabinet. Dit probleem loste zich in het laatste weekend van de formatie (25 en 26 juli) op. Bolkestein ontmoette scherpe kritiek vanuit de VVD op de zes posten die hij had binnengesleept. Financiën en Binnenlandse Zaken waren prima, Defensie ook nog wel (al zou er anderzijds zwaar bezuinigd moeten worden), maar wat moest de VVD met Ontwikkelingssamenwerking, VROM en Landbouw?

In het weekend wist Bolkestein deze drie ministersposten te lozen. Dat deed hij door alsnog een derde post voor D66 te accepteren, waardoor Economische Zaken van D66 naar de VVD ging. Ook de zware post Buitenlandse Zaken haalde Bolkestein aldus binnen. Onderwijs gold niet als een typische VVD-post; Bolkestein wilde er iemand 'die geen enkel verleden in het onderwijs had, om flinke hervormingen door te kunnen voeren'.

Op 1 augustus 1998 stemde het PvdA-congres in met regeringsdeelname, zoals de partijstatuten dat voorschreven; VVD en D66 kenden die bepaling niet maar belegden hiertoe wel een speciale bijeenkomst. Op het PvdA-congres kwam de kritiek dat de ploeg kandidaat-bewindslieden te oud en te bestuurlijk was.<sup>653</sup> Op 3 augustus trad het kabinet aan, 89 dagen na de verkiezingen. Het afleggen van de regeringsverklaring gebeurde vervolgens (pas) op 25 augustus. Het plaatje was als volgt (zie tabel 52 op de volgende pagina).

De VVD had de hoofdprijzen binnengehaald: een zwaar overwicht in de sociaaleconomische én de buitenlandhoek. De PvdA kreeg een overwicht in de ruimtelijke hoek. D66 kwam er bekaaid vanaf: in de twee belangrijkste hoeken was de partij niet vertegenwoordigd. De partij met de achterban in de steden kreeg nu Landbouw, waar ze bij uitstek geen plezier aan kon beleven.

Aan het nieuwe kabinet viel verder op dat slechts drie ministers op hun departement aanbleven. Dat waren de drie informateurs ervan: Kok, Zalm en Borst. Drie ministers gingen naar een ander departement, twee staatssecretarissen promoveerden tot minister, en zeven ministers waren nieuw. Bolkestein was een groot voorstander van roulatie van bewindspersonen, waar Nederland geen traditie in had en heeft: van alle ministers tussen 1945 en 1984 bezette 79% slechts één ministerie. Vrijwel alle andere EU-lidstaten, waaronder Duitsland, hechtten minder aan gespecialiseerde ministers. Een tussentijdse herschikking is daar dan ook gebruikelijker.<sup>654</sup>

	Zetels TK	Sociaal- economisch	Buitenland	Binnenland	Ruimtelijk	Sociaal- cultureel
PvdA	45	Sociale Za- ken en Werk- gelegenheid	Ontwikke- lingssamen- werking.	Binnenland- se Zaken	Verkeer en Waterstaat; Volkshuis- vesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	
VVD	38	Financiën; Economische Zaken (vice- premier)	Buitenland- se Zaken; Defensie	Justitie		Onderwijs, Cultuur en Wetenschap- pen
D66	14			Grote- steden- en Integratie- beleid (z.p.)	Landbouw, Natuur- beheer en Visserij	Volksge- zondheid, Welzijn en Sport (vice- premier)

Tabel 52 Verdeling van de ministersposten over de partijen, 1998 – 2002

Andeweg heeft zich er in zijn beschouwing over deze kabinetsformatie over verbaasd dat D66 toch weer deelnam aan de coalitie; getalsmatig was die partij immers niet nodig. Hij hanteerde daarbij twee groepen coalitietheorieën. Volgens de eerste proberen partijen hun invloed (uitgedrukt in ministersposten) in een coalitie te maximeren: dat leidt ertoe dat geen getalsmatig overvloedige partijen in een coalitie worden opgenomen. Volgens de tweede groep theorieën willen partijen zo veel mogelijk een coalitie aangaan met hun ideologische ‘buren’: dat voorspelde een coalitie van PvdA, D66 en CDA. Al in 1994 wezen de theorieën erop dat er geen paarse coalitie zou komen (want het CDA bevond zich ideologisch tussen PvdA en VVD), en in 1998 leek het er nog veel minder op dat dit zou worden voortgezet (want D66 was getalsmatig niet nodig).

Waarom werd D66 toch weer in de coalitie opgenomen? Pas aan het eind van zijn beschouwing constateert Andeweg ietwat beteuterd dat het ‘samen uit, samen thuis’-element tussen de drie paarse partijen (‘wellicht banaal, maar daarom niet minder plausibel’) kennelijk een grote rol speelde. Daar voorzagen coalitietheorieën niet in. Vrees dat D66 eventueel in een latere ronde nog nodig zou zijn en beter niet ontstemd kon worden, alsmede de ervaringen van 1989 tot 1994 (toen de partij garen spon bij de oppositie) zijn ook genoemd als factoren. In de campagne hadden de drie coalitiepartijen zich er ook duidelijk voor uitgesproken hun coalitie voort te zetten, en daarbij geen voorbehouden gemaakt (behalve D66 dat groot genoeg wilde zijn). Uit democratisch oogpunt kan dit dan ook beschouwd worden als het ideaal: partijen spreken zich uit voor een

coalitie, en die komt er ook. Daar stond dan weer tegenover dat de laagste opkomst ooit bij deze verkiezingen (73,3%) erop leek te wijzen dat de kiezers geen duidelijke machtsvraag zagen, nu het voortzetten van de coalitie de inzet van de verkiezingen vormde.<sup>655</sup>

### **Intermezzo: blijvende vernieuwingsdrang omtrent de kabinetsformatie**

In september 1999 legde Rehwinkel een notitie getiteld 'Tweede Kamer en de kabinetsformatie' met vijf punten voor aan het Presidium en de Commissie voor de Werkwijze. Die omvatte deels de bekende maar ook nieuwe punten. Het eerste punt daarin, de vraag of het afsluitende debat voor de verkiezingen en/of het debat op de verkiezingsavond (weer) in het Kamergebouw moest worden gehouden, kan moeilijk beschouwd worden als van grote invloed op de betrokkenheid van de Kamer bij de kabinetsformatie. De benodigde herziening van artikel 139a ten behoeve van een debat met de informateurs is al besproken. Hier wordt nader ingegaan op de drie andere punten uit het stuk van Rehwinkel: het tijdsverloop tussen de beëdiging van het kabinet en het afleggen van de regeringsverklaring, het voordragen van een formateur, en hoorzittingen met de kandidaat-bewindslieden.<sup>656</sup>

Over het tijdsverloop tussen beëdiging en regeringsverklaring memoreerde Rehwinkel dat dit in 1998 drie weken bedroeg. Gedurende die tijd ontbeerde het nieuwe kabinet een uitdrukkelijke parlementaire legitimatie. Rehwinkel memoreerde hoopvol wat Kok hierover in 1998 in de Kamer had gezegd bij de behandeling van de begroting van het ministerie van Algemene Zaken met betrekking tot het punt om 'direct van het bordes naar de Kamer te gaan'. Dat vond Kok 'veel aantrekkelijke kanten' hebben, maar dan zou de formatie wel een paar dagen langer duren, terwijl dan (in de zomer) meestal ook de begroting moest worden voorbereid. Hij vond het echter 'op zichzelf een werkbaar model'. De Griffier adviseerde de Kamervoorzitter om de Kamer mee te delen 'dat u dit een wenselijke procedure acht' bij de komende gelegenheid van de Reglements-herziening van artikel 139a, maar dat deed zij niet. Sindsdien zitten er steeds één tot twee weken tussen beide gelegenheden.<sup>657</sup>

Het punt met de langste voorgeschiedenis (teruggaand naar de motie-Kolf-schoten uit 1971) uit Rehwinkels notitie betrof de voordracht door de Kamer van een (in)formateur aan het staatshoofd. Rosenmöller (GroenLinks) had in 1998 bij het debat over de regeringsverklaring bepleit dat de Kamer direct na de verkiezingen zou debatteren, uitmondend in de keuze van een formateur. Rehwinkel stelde hiertoe voor om na de volgende verkiezingen bij de fracties te laten nagaan of daar behoefte aan bestond: 'Voordeel van een voorgedragen (in)formateur is een directe en meer zichtbare invloed van de Kamer op (de

start van) het formatieproces.' Hij vervolgde: 'Het is echter niet goed voor het aanzien van de Tweede Kamer indien geen meerderheid achter de voordracht van een bepaalde persoon of personen valt te verenigen' (zoals in 1971 gebeurd was toen Den Uyl als formateur werd voorgedragen). Griffier De Beaufort adviseerde wijselijk om dit punt geheel vrij te laten aan een nieuwgekozen Kamer: 'Daarvoor zijn geen regels nodig.'<sup>658</sup>

Op 15 september 2000 verscheen een notitie van minister-president Kok over het koningschap. Omtrent de formatie gaf hij daarin aan dat er geen enkele belemmering voor de Tweede Kamer was om zich uit te spreken over de vraag hoe de kabinetsformatie moest worden ingericht, grondwettelijk of met een algemene procedure, zoals in 1971 was gebeurd: 'Het gaat hierbij in eerste instantie om een verantwoordelijkheid van de Tweede Kamer zelf.' SP en GroenLinks dienden naar aanleiding van dat antwoord een motie in waarin uiteengezet werd 'dat het wenselijk is dat de Tweede Kamer een procedure afsprekt over een openbare beraadslaging en beslissing door de Kamer over een kabinets(in)formateur na de verkiezingen'. PvdA en D66 steunden dat niet. De Graaf vond dat 'alleen in uitzichtloze situaties het parlement een beroep zou kunnen doen op het staatshoofd (...). Ik vind overigens dat het nooit zover zou mogen komen en dat het parlement zijn eigen verantwoordelijkheid moet nemen.' Rehwinkel vond dit 'een zaak van de nieuwe Kamer'. PvdA en D66 hadden zich kort hiervoor wel voorstander getoond van een Kamerdebat na de verkiezingen.<sup>659</sup>

Op 25 juni 2001 volgde een bespreking van de beide Kamervoorzitters met de vicevoorzitter van de Raad van State (de drie vaste adviseurs) over de betrokkenheid van de Kamer bij de kabinetsformatie. Vanuit de Kamer was aangedrongen op verkorting van de termijn tussen de verkiezingsdag en de eerste samenkomst van de nieuwe Kamer. Die kon (en zou ook) worden teruggebracht van dertien naar acht dagen door een verandering van de Kieswet. Bij verkiezingen op 15 mei 2002 kon de nieuwgekozen Kamer dus op 23 mei voor het eerst samenkomen. 'Als de Tweede Kamer vóór de verkiezingen geen indicatie heeft gegeven over de procedure die zij zich voorstelt na de verkiezingen, is er geen enkele aanleiding de tot nu toe gevolgde werkwijze te veranderen', stond in het verslag.<sup>660</sup> Als de Kamer alleen zou besluiten een debat te houden over de formatie zou consultatie van de drie vaste adviseurs alvast mogelijk zijn, maar als de Kamer ook zelf een formateur wilde voordragen, zouden de drie vaste adviseurs daar eerst op wachten, zo werd afgesproken. Met betrekking tot die voordracht van een (in)formateur had De Beaufort de Kamervoorzitter vooraf advies gegeven:

Een door de Kamer voorgedragen of benoemde (in)formateur kan net zo goed mislukken als een door de Koning(in) benoemde. Moet dan de

Kamer een nieuwe (in)formateur benoemen? Wie neemt bij dit alles het initiatief? Er zijn landen waar de (nieuw benoemde) Kamervoorzitter informeert of formeert. Dat geeft iets meer vastigheid dan een formateur met een mandaat van (de meerderheid van) de Tweede Kamer, maar doet een zwaar beroep op inzet en gezag van de Voorzitter. Bij dit alles zou de Eerste Kamer (...) geen rol moeten spelen. Maar ook dit is ongeschreven staatsrecht! Niets – behalve de logische taakverdeling tussen de beide Kamers – verbiedt een Eerste Kamerlid om een voorstel te doen tot voordracht van een (in)formateur.

De Beaufort gaf als zijn eigen mening te kennen dat ‘de gedachte van de motie-Kolfschoten zeker beter past bij de staatsrechtelijke theorie’, al vond hij tevens ‘dat bijna niemand in Nederland aanstoot neemt aan de huidige praktijk omdat die meestal goed functioneert’.<sup>661</sup>

De kabinetsformatie van 1998 was voor GroenLinks aanleiding (geïnspireerd door de gang van zaken in het Europees Parlement) om te pleiten voor hoorzittingen met de nieuwe bewindspersonen, om die te kunnen bevragen over hun visie en ambitie. Dat riep bij andere (coalitie)fracties vragen op, bijvoorbeeld of dit zou moeten plaatsvinden voor of na hun benoeming; in het eerste geval zou de voorbereidingstijd mogelijk problemen geven. In het debat over de regeringsverklaring zei Kok in 1998 dat dit een zaak van de Kamer was, maar de regering zou desgewenst graag ‘als adviseur van de Kamer bij bepaalde beraadslagingen aanwezig te zijn’.

Rehwinkel ging er in zijn notitie van uit dat zulke hoorzittingen na de benoeming van bewindslieden zouden plaatsvinden, en dan was niet duidelijk hoe die zich verhielden tot de regeringsverklaring. Daarbij voerde immers de minister-president het woord, ‘en het doet vreemd aan dat de eerste, werkelijke kennismaking van een bewindspersoon met de Kamer vaak tijdens een algemeen overleg over een specifiek onderwerp plaatsvindt’. De Griffier beperkte zich in zijn advies aan het Presidium op dit punt tot de opmerking dat Kamercommissies al vrij waren om een nieuwe bewindspersoon (voor of na de regeringsverklaring) uit te nodigen, maar in 1998 was dit niet gebeurd.<sup>662</sup>

Sindsdien komt het punt van hoorzittingen met bewindslieden geregeld terug in de publiciteit, vooral als er bij een bewindspersoon een integriteitsprobleem blijkt te zijn waarvan de Kamer (in de praktijk veelal: de oppositie) meent dat dit in een dergelijke hoorzitting naar voren had kunnen komen. Die zou dan bij voorkeur gehouden moeten worden voor de regeringsverklaring, of misschien zelfs al voor de benoeming van de betrokkene. Dat kan een (kandidaat-) bewindspersoon echter kwetsbaar maken, met als eventueel gevolg terughoudendheid bij een aantredende coalitie om dergelijke hoorzittingen mogelijk te

maken (nog los van de principiële discussie of dergelijke hoorzittingen passen in de Nederlandse verhouding tussen regering en parlement). GroenLinks kreeg bij de formatie van 2003 onvoldoende steun van PvdA, SP en D66 voor een motie om hoorzittingen met nieuwe bewindslieden – na hun benoeming, maar voor het afleggen van de regeringsverklaring – mogelijk te maken. In 2005 nam GroenLinks hiertoe het initiatief door een wijziging van het Reglement van Orde te bepleiten, maar bij de behandeling ervan in februari 2007 werd Femke Halsema (die Rosenmöller was opgevolgd) verrast door de opstelling van de PvdA. Die partij was toen net toegetreden tot de coalitie en was geen voorstander meer van zulke hoorzittingen.<sup>663</sup>

Dit punt kwam ook aan de orde in het rapport over de ‘parlementaire zelfreflectie’ van mei 2009, uitgebracht onder verantwoordelijkheid van een stuurgroep met daarin vertegenwoordigers van (bijna) alle Kamerfracties. Daarin werd de Kamer aanbevolen er werk van te maken. Het duurde daarna tot juni 2013 voor een Kamermeerderheid zich schaarde achter een motie van Gerard Schouw (D66) die het presidium van de Kamer verzocht de voor- en nadelen van zulke hoorzittingen te onderzoeken. Een jaar later kwam het antwoord, maar dat leidde niet tot voortgezette behandeling van het initiatief van Halsema of anderszins tot een wijziging van het Reglement van Orde.<sup>664</sup>

### **De coalitievorming van 2002: een geheel nieuwe coalitiepartij**

Het 22ste jaarboek voor het democratisch socialisme had in 2001 als titel en thema *Zeven jaar paars*. Het bevatte degelijke wetenschappelijke bijdragen vanuit meerdere partijpolitieke en wetenschappelijke invalshoeken. Het opvallendst aan het boek is, terugblikkend, dat een belangrijke naam erin ontbreekt: die van Pim Fortuyn.<sup>665</sup>

Over de door Fortuyn vanaf het najaar van 2001 ingeleide revolte is veel gezegd en geschreven. Hij slaagde erin de tegenstelling tussen de politieke elite en het gewone volk tot belangrijkste inzet van de verkiezingen te maken. Met de aanslagen van 11 september als vliegwielen begon hij in februari 2002, nog geen drie maanden voor de verkiezingen en na een conflict met de nieuwe partij Leefbaar Nederland, een eigen beweging: de Lijst Pim Fortuyn (LPF). Deze wilde de strijd aanbinden tegen de islam, een migrantenstop invoeren, en de bestrijding van criminaliteit als nummer één op de politieke agenda plaatsen, zo beschreef *Volkskrant*-commentator Hans Wansink. Fortuyns opkomst bracht een aardverschuiving teweeg. ‘In een half jaar tijd smelt de populariteit van Paars helemaal weg en wordt het zeer impopulair’, noteerde Zalm beteuterd in zijn memoires. In maart 2002 behaalde de partij van Fortuyn bij de gemeenteraadsverkiezingen in Rotterdam 17 van de 45 zetels in de gemeenteraad en ging in die stad een coalitie aan met CDA en VVD. Fortuyns politieke stijl leek hem

vleugels te geven in het historische nachtelijke debat na deze verkiezingen. De partijleiders van PvdA en VVD, Melkert en Dijkstal, verraadden daar met hun chagrijnige lichaamstaal een diepe weerzin tegen Fortuyn. Dat Melkert te laat bij het debat arriveerde en Dijkstal juist te vroeg opstapte, droeg bij aan het door Fortuyn uitgebuite beeld van 'de puinhopen van paars'. Dat het kabinet op 16 april viel over het langverwachte NIOD-rapport over de val van de stad Srebrenica droeg verder bij aan de snelle afbladderende van 'Paars'. Fortuyn stevende af op een klinkende overwinning bij de Kamerverkiezingen op 15 mei 2002, totdat hij op 6 mei in Hilversum na een radio-optreden werd vermoord door een milieuactivist. In een on-Nederlandse sfeer van agressie tegen en ontreding bij het Haagse establishment werden de campagnes meteen stilgelegd.<sup>666</sup>

De campagne van 2002 draaide om Fortuyn, maar in diens schaduw slaagde het CDA erin zich te herstellen. In augustus 2001 nam, na een machtsstrijd over de kandidatenlijst voor de Kamerverkiezingen, Jan Peter Balkenende het fractievoorzitterschap over van Jaap de Hoop Scheffer; hij werd tevens lijsttrekker voor het CDA. De enige relevante coalitievoorkeur in de verkiezingsstrijd berustte op een *gentleman's agreement*. Het CDA en Balkenende hadden al vroeg geroken dat een niet-aanvalsverdrag met Fortuyn profijtelijk was. Het CDA en Fortuyn zouden de paarse partijen bestrijden en niet elkaar, zo hadden ze al afgesproken in het voorjaar van 2001. In november 2001 bevestigde Balkenende dat met een bezoek aan het Palazzo di Pietro, de villa van Fortuyn in Rotterdam. Melkert en Dijkstal werden afgeschilderd als regenten die de kiezers in het ongewisse lieten over wat ze met hun stem dachten te doen.<sup>667</sup>

Bij de verkiezingen van 2002 traden voor de drie paarse partijen nieuwe lijsttrekkers aan: bij de PvdA was fractievoorzitter Ad Melkert naar voren geschoven om Kok op te volgen, bij de VVD was dat fractievoorzitter Dijkstal nadat Bolkestein al snel na de verkiezingen van 1998 Europees Commissaris was geworden, en ook bij D66 trad de fractievoorzitter aan, Thom de Graaf. Op 6 mei 2002 behaalde de LPF, die drie maanden eerder nog niet eens bestond, in één klap 26 zetels. Dat een zo nieuwe partij zoveel zetels won, is noch daarvoor noch daarna vertoond in de Nederlandse politiek. De andere winnaar was het CDA, dat met 14 zetels winst op 43 kwam en weer de grootste partij werd. PvdA, VVD en D66 werden genadeloos afgestraft en gingen van 45 naar 23 (PvdA), van 38 naar 24 (VVD) en van 14 naar 7 (D66) zetels.

De tumultueuze gebeurtenissen hadden ook gevolgen voor de manier waarop de kabinetsformatie werd georganiseerd. Al op de dag voor de verkiezingen vond Melkert, in het explosieve klimaat na de moord op Fortuyn, dat politieke experimenten vermeden moesten worden. Om die reden keerde hij zich toen tegen een debat over de verkiezingsuitslag. Andere fracties deelden dat gevoel. Op 23 mei, de dag dat de nieuwgekozen Kamer voor het eerst bijeen-



kwam, vroeg De Graaf alsnog om een dergelijk debat. De nieuwgekozen fractievoorzitter van de PvdA, Van Nieuwenhoven (die de afgetreden Melkert was opgevolgd en die als Kamervoorzitter werd opgevolgd door de VVD'er Frans Weisglas), wilde 'zich houden aan het besluit dat wij vorige week genomen hebben' (om zo'n debat niet te houden) en werd daarin bijgevalen door CDA en VVD.<sup>668</sup>

Inmiddels was er al een informateur benoemd. Kamervoorzitter Weisglas had op de dag na de verkiezingen aan de koningin laten weten dat zij direct kon beginnen met de consultaties. Nog dezelfde dag ontving ze alle fractievoorzitters. Hun adviezen wezen in dezelfde richting: een informateur van CDA-huize die een coalitie van CDA, VVD en LPF moest onderzoeken. De Graaf legde zich in zijn advies bij de gang van zaken neer: 'De fractie van D66 is er voorstander van dat de Tweede Kamer direct in een openbaar debat een informateur voordraagt. Nu voor een dergelijk debat onvoldoende steun in de Kamer lijkt te bestaan, moge ik U verzoeken reeds nu een informateur aan te wijzen.' Op 17 mei volgde de benoeming van Piet Hein Donner (CDA), lid van de Raad van State, tot informateur.<sup>669</sup>

Donner voerde weer gesprekken met alle fractievoorzitters, maar koerste al snel af op een coalitie van CDA, LPF en VVD. Nadat Zalm, die was gekozen tot fractievoorzitter van de VVD, had gepleit voor een gedoogrol voor de VVD van een minderheidskabinet van CDA en LPF, besloot hij toch in te gaan op een oproep van Donner om alsnog aan te haken: de VVD kon niet gemist worden in een coalitie met enerzijds een partij die acht jaar niet geregeerd had (het CDA) en anderzijds een partij die dat nog nooit had gedaan (de LPF), meende Donner. Vervolgens koerste Donner aan op een regeerakkoord waarin de hoofdlijnen waren opgenomen (met 32 bladzijden een stuk dunner dan dat in 1998). De laatste paragraaf, getiteld 'Een solide financieel kader', was echter gedetailleerder uitgewerkt en had een dwingend karakter. Gemikt werd op begrotingsoverschot van 1% in 2006; de Zalmnorm werd gehandhaafd.

Nadat de Kamer herhaaldelijk vroeg om een debat met de informateur liet Donner op 2 juli de Kamer weten dat hij graag een toelichting zou geven op het verloop van de informatie. Als de fracties van CDA, LPF en VVD de dag erop akkoord zouden gaan met het coalitieakkoord kon dat op 4 juli plaatsvinden, liet hij weten: 'Bij een dergelijke gang van zaken is artikel 139a van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer niet aan de orde, daar mijn aanwezigheid in het debat zou berusten op mijn aanbod daartoe.' Bovend'Eert en Kummeling beschouwen dit (na 1998) opnieuw als een afwijking van het Reglement van Orde, omdat Donner zijn eindverslag nog niet had uitgebracht: 'De Kamer is kennelijk hardleers in de toepassing van artikel 139a.'<sup>670</sup>

De fracties gingen inderdaad akkoord. Het Kamerdebat kreeg het karakter

van een beknopte regeringsverklaring zonder regering. Voor het eerst ging een informateur in de Kamer, nog voor hij zijn opdracht formeel had afgerond (dat deed hij die avond), inhoudelijk in op het bereikte akkoord. In zijn korte toelichting gaf Donner aan dat hij streefde naar

de normalisatie van het politieke discours en (...) het tot rust laten komen van de hoog opgelopen publieke emotie. Het heeft mogelijk tot gevolg gehad dat wat aanvankelijk in de ogen van de media een moeilijke en mogelijk langdurig proces leek te worden, achteraf naar hun oordeel een snelle maar uiterst saaie informatie bleek te zijn. Zorgen voor spektakel vormde echter geen onderdeel van mijn opdracht.

Hij sloot af met de volgende woorden:

Rest mij slechts om vast te stellen dat, indien de informatie saai was, dit uitsluitend aan mijn karakter lag. Indien de informatie snel was, lag dit aan de kwaliteit van de ondersteuning, aan de betrokkenheid van mijn gesprekspartners en aan het vertrouwen dat ik ontving. De rest was alleen een kwestie van met de genade meewerken.

Wederom een novum in de parlementaire geschiedenis was dat er vanuit de aanstaande oppositiefracties vele moties werden ingediend. Donner reageerde daar voornamelijk procedureel op, maar maakte wel duidelijk dat hij niet eenzijdig zijn opdracht kon veranderen; dat zou alleen het geval zijn als een motie zou worden aangenomen die inging tegen het bereikte coalitieakkoord. Dat deed zich echter niet voor: alle moties werden verworpen door de coalitie-in-wording. Nog dezelfde dag, op 4 juli, werd Balkenende benoemd tot formateur. Daardoor was er een harde knip tussen de eerste twee P's (van partijen en programma) die werden afgehandeld door de (enige) informateur, en de laatste twee P's (portefeuilleverdeling en personen), die de formateur voor zijn rekening nam. Op 22 juli werd de nieuwe ploeg beëdigd, 68 dagen na de verkiezingen.<sup>671</sup> Het plaatje was als volgt (zie tabel 53 op de volgende pagina).

Wat het meest opvalt, is dat Ontwikkelingssamenwerking gereduceerd werd tot een staatssecretariaat bij Buitenlandse Zaken. De Koninkrijksrelaties werden toegevoegd aan Binnenlandse Zaken, terwijl de sociaaleconomische driehoek weer keurig was verdeeld over de drie partijen. Het CDA had posten in elk van de vijf hoeken, de VVD was afwezig in de door haar traditioneel weinig begeerde sociaal-culturele hoek, en de LPF in de buitenlandhoek. Donner zelf ging naar Justitie.

	Zetels TK	Sociaal- economisch	Buitenland	Binnenland	Ruimtelijk	Sociaal- cultureel
CDA	43	Sociale Zaken en Werkgele- genheid	Buitenlandse Zaken	Justitie	Landbouw, Natuur- beheer en Visserij	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap- pen
LPF	26	Economische Zaken		Vreemdelin- genzaken en Integratie	Verkeer en Waterstaat	Volksge- zondheid, Welzijn en Sport (vice- premier)
VVD	24	Financiën	Defensie	Binnenlandse Zaken en Koninkrijks- relaties (vice- premier)	Volkshuis- vesting, Ruimtelijke Ordering en Milieubeheer	

Tabel 53 Verdeling van de ministersposten over de partijen, juli – oktober 2002

### Intermezzo: nieuwe verkiezingen vanzelfsprekend na 16 oktober 2002?

Het kabinet van CDA, LPF en VVD kwam al na drie maanden ten val. Oorzaak daarvan was in de kern de onervarenheid van de LPF. Regeren gaat niet vanzelf: na het vormen van een coalitie is het voor iedere partij altijd weer een kunst om eventuele spanningen tussen en/of binnen de fractie in de Tweede (en eventueel ook de Eerste) Kamer, bewindslieden en partij in toom te houden. Anno 2002 was het voor ervaren regeringspartijen allang gewoonte geworden om vormen van periodiek overleg te organiseren met deze vertegenwoordigers. De nieuwe LPF bleek de kunst van het coalitiemanagement echter volstrekt niet te beheersen. Er was bij voortduring sprake van conflicten binnen de fractie, en tussen fractie, partij en de bewindslieden. Bij de functionarissen van die partij ontbrak dan ook vrijwel iedere parlementaire ervaring. De media werden op bijna dagelijkse basis bediend met verhalen over de spanningen die de coalitie begonnen te overheersen. Toen deze ook de verstandhouding tussen de LPF-ministers Eduard Bomhoff (tevens vicepremier) en Herman Heinsbroek negatief begonnen te beïnvloeden, was het kabinet ten dode opgeschreven. De val van het kabinet werd een bijzonder pijnlijke gebeurtenis, mede omdat die zich juist ontvouwde in de Nieuwe Kerk in Delft toen daar, op 15 oktober 2002, prins Claus werd bijgezet. De volgende dag werd de val formeel bekendgemaakt.<sup>672</sup>

Ook de eigenlijke val van het kabinet, op 16 oktober, verliep chaotisch. Dat kwam doordat politiek, staatsrecht en historische precedents zich gingen vermengen, zoals in Nederland wel vaker het geval is bij kabinetscrises. Zalm, fractievoorzitter van de VVD, beschreef in zijn memoires dat hij en de in mei aangetreden fractievoorzitter van het CDA, Maxime Verhagen, het met de minister-president eens waren: dit kon zo niet langer, 'de crisis is een feit'. De drie fractievoorzitters van de coalitiepartijen gingen die dag langs in het Torentje. Verhagen was Zalm al voor geweest. Tijdens zijn bespreking met Balkenende bemerkte Zalm dat de minister-president niet zelf de conclusie wilde trekken dat er een einde moest komen aan het kabinet:

Zijn raadgever die het staatsrecht in zijn portefeuille heeft, meent dat Balkenende pas het ontslag van het kabinet kan indienen, als de Kamerfracties die het kabinet ondersteunen, het vertrouwen opzeggen. Dat vind ik vreemd. De hoofdoorzaak van de crisis ligt binnen het kabinet. Er is geen aanvaring met de Tweede Kamer. Een minister-president kan ook zelf concluderen dat het ontslag van het kabinet moet worden aangeboden. Zo ging het immers ook een half jaar geleden, toen Wim Kok het ontslag van Paars II indiende (...). Als ik buiten kom, vragen journalisten mij of ik het vertrouwen in het kabinet heb opgezegd. Naar waarheid antwoord ik volmondig ja. Denk niets nieuws te zeggen, want Maxime Verhagen is al eerder naar buiten gekomen. Ik ga er blindelings van uit dat hij ook zoiets gezegd heeft. Dat blijkt later niet het geval. Hij 'gunt' de eer om de val van het kabinet te melden aan Balkenende.<sup>673</sup>

Zalm zei er tegen de pers al meteen bij dat het goed zou zijn 'als de kiezer er nu maar weer eens iets van zou vinden'. De media draaiden op volle toeren. Later die dag zou Balkenende in de Kamer inderdaad formeel het ontslag aanbieden van het hele kabinet, met twee uitzonderingen: de twee ruziënde LPF-ministers hadden die ochtend al ontslag gevraagd, en dat was hun meteen verleend. Zij werden immers gezien als de belangrijkste oorzaak van de moeilijkheden.<sup>674</sup>

Van den Berg heeft over deze gang van zaken de vraag opgeworpen 'of de advisering aan het hoofd van de staat in gevallen van een voordracht tot Kamerontbinding niet anders moet worden ingericht'. Aan de koningin werd zo alle bedenktijd en beoordelingsruimte ontnomen voor 'andere mogelijke oplossingen' voor het probleem met de LPF-ministers, vond hij. Hij volgde dezelfde redenering als Balkenendes raadgever: er was geen sprake van een conflict tussen kabinet en Kamer. Waarom dan nieuwe verkiezingen? De vergelijking met de kabinetscrisis 1972 drong zich op, al leidde het opzeggen van het vertrouwen

in een coalitiepartner (DS'70) toen – in tegenstelling tot 2002 – tot het aftreden van *alle* bewindslieden van die partij. Net als toen was de basis aan de coalitie ontvallen en werd dat conflict meteen openbaargemaakt. Beel onderhield Biesheuvel er toen over dat deze de beoordelingsruimte voor het staatshoofd (bijvoorbeeld om een lijmpoging te ondernemen) daarmee inperkte. Voor 2002 schreef Van den Berg: 'Het zou [mooi] zijn geweest als de koningin in 2002 het kabinet-Balkenende had weten af te houden van de toen onnodige ontbinding van de Tweede Kamer.' Waar Beel bij de kabinetscrisis van 1972 nog ruimte vond om consultaties door het staatshoofd in te lassen, zo was die ruimte er door het kennelijk toegenomen politieke ongeduld in 2002 niet meer.<sup>675</sup>

De bezwaren tegen de Kamerontbinding in oktober 2002 werden overigens niet door alle deskundigen in het staatsrecht gedeeld. Bovend'Eert en Kumeling menen dat nieuwe verkiezingen 'de enige uitweg uit de crisis' waren, omdat 'vruchtbare en duurzame samenwerking binnen de regeringscoalitie' niet langer mogelijk was. Het (bewerkte) *Handboek van het Nederlandse staatsrecht* door Van der Pot en Donner stelt dat in de naoorlogse periode sprake was van een parlementarisering van het ontbindingsrecht. Dit wordt uitgeoefend als er behoefte is aan nieuwe verkiezingen (met intensieve betrokkenheid van de Kamer), zodat (na de formatie) een nieuw kabinet een frisse start kan maken. Van der Pot/Donner menen dat er zwaarwichtige gronden moeten zijn om tot Kamerontbinding over te gaan, maar 'welke gronden dit kunnen zijn valt niet op voorhand te zeggen, de politiek is daarvoor een te onvoorspelbaar bedrijf'.<sup>676</sup>

Dat er geen alternatieven voor de Kamerontbinding van oktober 2002 werden overwogen, vond zijn reden in de afwikkeling van de crisis op diezelfde dag. Waarom Zalm – en eenieder op het Binnenhof na hem – er al direct op 16 oktober als vanzelfsprekend uitging van (Kamerontbinding en) nieuwe verkiezingen, werd duidelijk uit het Kamerdebat dat aansluitend aan de verklaring van Balkenende over de val van zijn kabinet gehouden werd. De optie om de twee afgetreden LPF-ministers te vervangen, kwam daarbij uitgebreid aan de orde. Zalm en Verhagen wezen dat in hun bijdragen aan het debat echter direct en volstrekt af. Zalm: 'dat vereist wel vertrouwen dat er dan een echt stabiel kabinet zal zijn en een echt stabiele fractie'. Dat had hij niet: 'vertrouwen is ook een kwestie van gevoel en wij konden dat gevoel van vertrouwen niet meer opbrengen'. Ook Verhagen had Balkenende laten weten dat hij 'geen vertrouwen [had] in het herstel van de stabiliteit van de LPF'. Na enige malen – in de ogen van oppositiefracties – te ontwijkend te hebben geantwoord, stelde Rosenmöller hem de directe vraag: 'Was het ontslag [van het] kabinet (...) naar het oordeel van de heer Verhagen onafwendbaar of waren er wat hem betreft nog andere opties?' Waarop Verhagen antwoordde: 'dat was onafwendbaar'.<sup>677</sup>

In het jaarverslag van de Raad van State over 2002 liet de vicevoorzitter (in-

middels was dat Tjeenk Willink) overigens blijken dat hij zo zijn bedenkingen had bij de gang van zaken na het ontstaan van de kabinetscrisis: 'Van een politiek meningsverschil in het kabinet, tussen de coalitiepartijen in de Kamer, of tussen kabinet en Kamermeerderheid was geen sprake. Persoonlijke tegenstellingen gaven de doorslag. Zowel regeringspartijen als oppositie gingen er zonder meer vanuit dat vervroegde verkiezingen nodig waren.'

Ook hij moest echter vaststellen dat alternatieven daarvoor in het Kamerdebat niet naar voren waren gekomen. Een opvallend element aan de crisis dat hij hierin aanroerde, was wel dat CDA, LPF en VVD het coalitieakkoord bleven onderschrijven: 'In politieke zin bleef een coalitie in stand die staatsrechtelijk niet meer bestond', zo vatte Tjeenk Willink het mooi samen. Daardoor ontstond ook weer een debat over wat wel en niet controversieel verklaard moest worden. Bovend'Eert en Kummeling schetsten echter dat dat zichzelf oploste. Balkenende benadrukte dat de begrotingsbehandeling moest doorgaan, alsook een groot aantal politiek gevoelige plannen. Daarin steunden de (voormalige) coalitiefracties hem. De oppositie had het nakijken: slechts een beperkt aantal onderwerpen werd controversieel verklaard.<sup>678</sup>

Bij deze kabinetscrisis kwamen er overigens wel degelijk consultaties. In de praktijk deed Tjeenk Willink die. De koningin reisde namelijk op 16 oktober met haar familie af naar Italië voor vakantie; op 21 oktober was zij terug en sprak de drie vaste adviseurs en de minister-president. Op 18 oktober had Tjeenk Willink alle fractievoorzitters gesproken; toen ging het inmiddels over de wenselijke datum van de verkiezingen. Die werden uitgeschreven voor 22 januari 2003.<sup>679</sup>

### **De coalitievorming van 2003: een verrassende uitkomst**

In de aanloop naar de verkiezingen trad bij het CDA als lijsttrekker weer Balkenende aan. Bij de PvdA was dat, voor het eerst, de 39-jarige Wouter Bos. Het leek de partij geen windeieren te leggen: toen de PvdA steeg in de peilingen en in een nek-aan-nekrace verweekeld raakte met het CDA werd kort voor de verkiezingen de burgemeester van Amsterdam, Job Cohen, als kandidaat-premier voor de PvdA naar voren geschoven. Het CDA sprak – ongebruikelijk voor die partij – een duidelijke coalitievoorkeur uit, en wel voor de VVD.

Uiteindelijk won het CDA één zetel en kwam het daarmee op 44; de PvdA won er 19 en kwam op 42 – nog steeds de grootste winst die een zittende partij ooit heeft geboekt. Het verlies van mei 2002 was daarmee bijna helemaal goedge maakt. De VVD ging van 24 naar 28 zetels, en D66 verloor nog eens één van haar zeven zetels. CDA en VVD hadden samen 72 zetels – net geen meerderheid. Met deze uitslag werd alom uitgegaan van een coalitie van de grootste partij (CDA) met de grootste winnaar (PvdA). De adviezen aan het staatshoofd

wezen ook in die richting, al hield Balkenende zich op de vlakte: in zijn advies stond niets over de door het CDA gewenste coalitie. Op 24 januari werd Donner benoemd tot verkenner-informateur.

PvdA-partijvoorzitter Ruud Koole memoreerde in zijn herinneringen dat volgens het verkiezingsprogramma van zijn partij de Tweede Kamer het initiatief moest nemen om een (in)formateur voor te dragen. Hij schilderde ook het probleem daarmee na de verkiezingen: 'als je zou wachten tot de eerste Kamervergadering, zou er een hele week voorbijgaan, waarin andere partijen door publieke uitspraken of informeel overleg al een dynamiek op gang zouden brengen die de PvdA buitenspel zou kunnen zetten'. De PvdA wilde liever dat 'het CDA enige tijd werd gegund om de draai naar de PvdA te maken'. Op zijn beurt ging Maxime Verhagen van het CDA juist meteen na de verkiezingen bij VVD en D66 sonderen of die eventueel later een coalitie zouden willen vormen met het CDA. Dat beschouwde Verhagen als het in kaart brengen van het speelveld. VVD-voorman Zalm liet hem schertsend weten: 'Doe maar goed je best met de PvdA, want als het misgaat, kleed ik je helemaal uit...' Het CDA vergewiste zich er zo van een alternatief te hebben.

CDA, VVD en – na enige aarzeling – PvdA vonden dat met de formatie niet gewacht hoefde te worden tot een debat in de nieuwgekozen Kamer. Daardoor herhaalde zich acht dagen na de verkiezingen de situatie van na de vorige verkiezingen: D66 vroeg om een debat naar aanleiding van de verkiezingsuitslag, bedoeld om te zien of de Kamer een informateur kon voordragen, maar die was intussen allang benoemd. Kamervoorzitter Weisglas deelde in het debat mee dat hem meteen na de verkiezingen uit sonderingen was gebleken 'dat een meerderheid van de Kamer een dergelijk debat op dat moment niet wilde houden'; D66 sprak daarover in zijn advies aan het staatshoofd zijn teleurstelling uit, net als in 2002. Zalm meende dat dat slechts een week vertraging voor de formatie zou hebben betekend.<sup>680</sup>

Op 3 februari somde Donner in zijn eindverslag diverse mogelijkheden op voor een meerderheidscoalitie, maar er was 'praktisch slechts één mogelijkheid': CDA-PvdA. Om de grote winnaar van de verkiezingen kon Donner niet heen, maar dit betekende ook dat als onderhandelingen met de PvdA niet zouden slagen, die partij als coalitiepartner geëlimineerd zou worden. Hij adviseerde om deze coalitie te laten onderzoeken, en wel door twee informateurs uit de beide partijen. In 2002 was één informateur nog voldoende om een centrumrechtse coalitie tot stand te brengen; ook dat duidde erop dat er wantrouwen tussen CDA en PvdA weggenomen moest worden. In een Kamerdebat op de dag nadat Donner zijn eindverslag had uitgebracht, maakte Balkenende duidelijk dat CDA en PvdA hun verschillen in de campagne hadden uitvergroot. Het CDA had geëist dat er begrotingsevenwicht zou zijn in 2007 en vond de PvdA finan-



cieel onvoldoende solide. Omgekeerd maakte de PvdA verwijten aan het CDA over het zorgstelsel en de premies.<sup>681</sup>

De dag na dit debat liep het vertrouwen tussen CDA en PvdA een deuk op. Er moest een nieuwe Kamervoorzitter worden gekozen. Dat werd niet CDA-Kamerlid Gerda Verburg, omdat de PvdA overwegend koos voor de herverkiezing van de VVD'er Frans Weisglas. Het wantrouwen was wederzijds: de PvdA wilde niet al te opzichtig naar het CDA lonken. Wat vervolgens ook niet hielp was dat het CDA een vast formatieteam had, maar dat Bos wisselende fractiegenoten als gesprekspartner meenam naar de onderhandelingen.

Op 5 februari 2003 werden Donner en oud-PvdA-Kamerlid Frans Leijnse tot informateur benoemd, met de specifiek geformuleerde opdracht 'een onderzoek in te stellen naar de mogelijkheid van de spoedige totstandkoming van een kabinet van CDA en PvdA'. Koole beschrijft hoe Leijnse nadrukkelijk werd gezien als 'onze partijgenoot'. De informateurs stuitten bij hun werkzaamheden op, zoals het in hun eindverslag eufemistisch heette, een 'bijzonder aspect', namelijk dat intussen 'andere politieke en parlementaire werkzaamheden volop hun beslag vonden'. Dat sloeg ten eerste op de Statenverkiezingen die op 11 maart werden gehouden. Volgens Koole had het CDA 'weinig zin in serieuze onderhandelingen met de PvdA zolang de kans bestond dat beide partijen gezamenlijk in de Eerste Kamer geen meerderheid zouden hebben'.

Zo gezien was dus al bij de Kamerverkiezingen te voorzien dat de formatie niet afgerond zou zijn voor de Statenverkiezingen (48 dagen na de Kamerverkiezingen). CDA en PvdA behaalden 42 van de 75 Senaatszetels, dus konden ze verder. Daarna zette echter de op 20 maart begonnen Irak-oorlog de formatie onder zware druk, met name doordat in Kamerdebatten het verschil in opvatting tussen CDA en PvdA over politieke steun aan de oorlog zichtbaar werd. Sterk complicerend was dat de ene onderhandelaar (Bos) daarbij debatteerde vanuit de oppositie, en de ander (Balkenende) als demissionair premier verantwoordelijk was voor de Nederlandse opstelling. In het verslag van de informateurs heette dat: 'In de aanloop naar deze oorlog ontwikkelden partijen een verschillende visie op de opportuniteit daarvan en de wijze van besluitvorming daarover, hetgeen tot verwijdering leidde in het debat met de regering.'<sup>682</sup>

Op donderdagavond 10 april 2003 werd een climax bereikt in de onderhandelingen tussen CDA en PvdA. Het CDA presenteerde die avond een nieuw pakket met nieuwe, 'rechtse' eisen op het financieel-economisch vlak, naar de opsteller ervan (de CDA'er Joop Wijn), ook wel de 'Wijnkaart' genoemd. Dat was alleen bedoeld om een breuk te forceren; Verhagen had het stuk niet eens gelezen. Eerder had het CDA al duidelijk gemaakt dat de PvdA bezuinigingen moet accepteren tot er in 2007 begrotingsevenwicht zou zijn. De informateurs stelden snel voor om de volgende ochtend verder te praten over de door hen

ontwikkelde voorstellen in plaats van over het nieuwe CDA-voorstel. Daar ging de PvdA mee akkoord, maar het CDA niet, waarop de onderhandelingen doodliepen: de informateurs schreven hun eindverslag. De samenwerking was mislukt op een klassiek conflict over het financieel-sociaal-economisch beleid.

Was hiermee sprake van een historische fout bij de PvdA, vergelijkbaar met de formatie van 1977? Volgens Van den Berg 'was van meet af aan duidelijk waar het CDA heen wilde en dat was niet de combinatie met de PvdA'. Het alternatief over rechts had volgens hem (door een informateur) geëlimineerd moeten worden of onaantrekkelijk moeten blijven. Doordat informateur Donner rechtstreeks aanstuurde op een coalitie van CDA-PvdA bleven alternatieven met de VVD juist nadrukkelijk als mogelijkheid aanwezig. Daarmee gaat Van den Berg er wel wat makkelijk aan voorbij dat Donner niet meteen een coalitie van CDA, VVD en een derde partij kon gaan onderzoeken. Dat zou niet begrepen zijn – het minst nog wel door die derde partij en ook niet door de PvdA. Die had immers net de grootste zetelwinst in de parlementaire geschiedenis geboekt.

Dat de PvdA in 2003 erg graag wilde regeren, was duidelijk. Dat het CDA in de gordijnen werd gejaagd doordat de PvdA de onenigheid over de oorlog in Irak niet onder controle wist te houden, ook. Of dat ook betekende dat te voorzien was dat een coalitie van CDA en PvdA er niet zou komen, zoals Van den Berg betoogt, staat echter te bezien. Koole maakt in zijn boek melding van interne verdeeldheid bij het CDA. De belangrijkste aanwijzing dat die partij een coalitie met de PvdA wel degelijk wilde accepteren, is dat de informateurs, onder wie Donner (CDA), de verrassende nieuwe eisen die de CDA-onderhandelaars inbrachten, weigerden te accepteren. Die strookten immers niet met het werk dat de informateurs al een maand of twee aan het verrichten waren. De formatie liep stuk op die weigering van het CDA.<sup>683</sup>

Op 14 april debatteerde de Kamer over Donners eindrapport. Het meeste aandacht trok daarin dat Verhagen 'leugens, leugens, leugens!' riep bij de voorstelling van zaken die Bos gaf bij het spaaklopen van de onderhandelingen. Een motie van GroenLinks die CDA en PvdA opriep tot een lijmpoging kreeg alleen steun van D66.<sup>684</sup>

In het Kamerdebat hadden sommige fracties al stilgestaan bij de vraag 'hoe nu verder'. Als het CDA met de VVD een coalitie wilde vormen, was een derde partij nodig om van hun 72 zetels naar een meerderheid te komen. Daarvoor waren er drie opties: een voortzetting van de coalitie met de LPF (acht zetels), met D66 (zes zetels), of met de combinatie van ChristenUnie (waarin GPV en RPF sinds 2001 samenwerkten) en SGP (drie respectievelijk twee zetels). De adviezen in de consultatieronde van de volgende dag liepen weer sterk uiteen:

Fractie:	Informateur (uit):	Coalitie:	Opdracht om te onderzoeken:
CDA	CDA en VVD	CDA,VVD,?	‘welke partij(en) bereid is/zijn van een dergelijk kabinet deel uit te maken’
PvdA	Tjeenk Willink	-	‘welk kabinet thans kan rekenen op steun van een stabiele kamermeerderheid’
VVD	CDA en VVD	CDA,VVD,?	‘met welke partij(en) het CDA en de VVD het beste een (...) kabinet kunnen vormen’
SP	-	-	dit zou zijn ‘het zoeken naar pinguïns op de Noordpool’, daarom: nieuwe verkiezingen
LPF	-	CDA,VVD,?	‘welke combinatie van partijen uitzicht biedt op de vorming van een meerderheidskabinet’
GL	CDA	1.CDA,PvdA 2.CDA,VVD,D66	of onomstotelijk vaststaat ‘dat lijmen onmogelijk is’ ‘of er bij betrokken partijen bereidheid bestaat om de levensvatbaarheid van deze coalitie te onderzoeken’
D66	CDA	-	1. ‘proeve van een regeerakkoord’ schrijven en voorleggen, het eerst aan de PvdA 2. verkennen ‘welke coalities mogelijk zijn’
CU	CDA	CDA,VVD,?	‘welke van de in aanmerking komende fracties de bereidheid hebben om deel te nemen aan constructieve gesprekken’
SGP	CDA	CDA,VVD,?	‘de verschillende mogelijkheden’

Tabel 54 Adviezen van de fractievoorzitters op 15 april 2003

Nog dezelfde dag volgde de benoeming van twee informateurs: Rein Jan Hoekstra (lid van het CDA, oud-secretaris-generaal van Algemene Zaken en lid van de Raad van State) en Frits Korthals Altes (lid van de VVD en oud-minister van Justitie). Hun opdracht was om te onderzoeken ‘welke mogelijkheden er thans zijn voor de vorming van een kabinet van CDA en VVD en één of meer andere partijen’. Zo deed de koningin maximaal recht aan de adviezen. Wat betreft de keus van de informateurs ging dit immers slechts lijnrecht in tegen het advies van één partij, de PvdA; wat betreft de te onderzoeken coalitie werd alleen de eerste keus van GroenLinks niet gevolgd; en de opdracht was alleen in strijd met de eerste keus van D66 en GroenLinks, en met het advies van de SP om nieuwe verkiezingen uit te schrijven.<sup>685</sup>

CDA en VVD lieten al snel weten geen vertrouwen te hebben in hernieuwde samenwerking met de LPF. Daarna ging het dus tussen D66 en CU/SGP, waarmee simultaan gesprekken werden gevoerd. De VVD hechtte aan ‘waarden als

scheiding tussen kerk en staat en gelijkwaardigheid van en gelijke rechten voor een ieder, ongeacht geslacht of seksuele geaardheid' en vond dat 'onverenigbaar met deelneming in het kabinet, van een partij [de SGP] die deze waarden zelf niet onvoorwaardelijk onderschrijft'. Toen het CDA zich daar op 29 april bij aansloot, resteerde een coalitie van CDA, VVD en D66. De informateurs adviseerden op 1 mei dan ook om de besprekingen daarop te concentreren.

Op 16 mei stemden de drie fracties in met het coalitieakkoord. Dit telde slechts 15 pagina's, de bijlagen niet meegerekend, waarin weer het financieel beleid was vastgelegd. Er moest bezuinigd worden tot een tekort van 0,5% in 2007. D66 nam voor het eerst deel aan een coalitie met CDA en VVD: de partij kon zich vinden in een sociaaleconomisch beleid dat onder meer gericht was op de hervormingen in de sociale zekerheid die CDA en VVD ook voorstonden. Op 18 mei stemde circa 90% van de aanwezigen op een speciaal hiertoe belegd D66-partijcongres voor een (door het partijbestuur voorbereide) motie, waarmee het congres besloot 'de fractie te steunen in haar voornemen nu deel te nemen aan de formatie'. Thom de Graaf werd als vicepremier verantwoordelijk voor bestuurlijke vernieuwing; in maart 2005 trad hij gedesilluseerd af toen een grondwetsherziening die de rechtstreeks gekozen burgemeester mogelijk moest maken strandde in de Eerste Kamer.<sup>686</sup>

Op 20 mei 2003 debatteerde de Kamer over het coalitieakkoord, in aanwezigheid van de informateurs; net als in 2002 werd na het debat nog op dezelfde dag Balkenende tot formateur benoemd. Op 27 mei werd de nieuwe ploeg beëdigd – 125 dagen na de verkiezingen. Die orde van grootte herinnerde aan de formaties uit de jaren zeventig. De formatie van 2003 kwam toen dan ook binnen op plaats drie in de top 3 van langzaamste formaties (na 1977 en 1972/1973).<sup>687</sup>

Het plaatje was als volgt (zie tabel 55 op de volgende pagina).

Wat opvalt is dat de minister voor Ontwikkelingssamenwerking terugkwam en dat D66 met zes zetels twee ministersposten verwierf, waarvan zelfs één in de sociaaleconomische driehoek. CDA en VVD verdeelden hun ministersposten over de vijf hoofdbeleidsgebieden. Voor het eerst waren er twee ministersposten zonder portefeuille in de binnenlandhoek: De Graaf ('inwonend' op Binnenlandse Zaken) en Rita Verdonk ('inwonend' op Justitie). Verdonk was een van de vijf vrouwelijke ministers, een recordaantal.

	Zetels TK	Sociaal- economisch	Buitenland	Binnenland	Ruimtelijk	Sociaal- cultureel
CDA	44	Sociale Zaken en Werkgele- genheid	Buitenlandse Zaken; Ontwikke- lingssamen- werking	Justitie	Verkeer en Waterstaat; Landbouw, Natuur- beheer en Visserij	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap- pen
VVD	28	Financiën (vice- premier)	Defensie	Binnenland- se Zaken en Konink- rijksrelaties; Vreemde- lingenzaken en Integratie (z.p.)	Volkshuis- vesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	Volksge- zondheid, Welzijn en Sport
D66	6	Economi- sche Zaken (vice- premier vanaf maart 2005)		Bestuurlijke Vernieuwing en Konink- rijksrelaties (z.p.) (vice- premier tot maart 2005)		

Tabel 55 Verdeling van de ministersposten over de partijen, 2003 – 2006

### Intermezzo: het gelijk van Daudt?

De formatie van 2003 zou de (inmiddels emeritus-)hoogleraar Daudt doen ‘grommen van genoegen’, zo veronderstelde Van den Berg in zijn bespreking van de coalitievorming in dat jaar: ‘weer komt de door hem in de jaren zeventig geformuleerde doctrine uit dat “niet-links” (nu CDA en VVD) alleen met “links” (de PvdA in het bijzonder) regeert “in uiterste noodzaak”’.<sup>688</sup>

In zijn (in wetenschappelijke kringen) geruchtmakende artikel uit 1980 maakte Daudt een onderscheid tussen ‘links’ en ‘niet-links’. ‘Niet-links’ wordt daarbij gevormd door partijen die ‘in beginsel de bestaande maatschappij aanvaardbaar vinden, maar desondanks in meerdere of mindere mate wel bereid zijn om wat wijzigingen door te voeren als de bestaande maatschappij moet worden aangepast aan zich wijzigende omstandigheden’. Daudt greep hierbij terug op een adagium van de vooroorlogse katholiek voorman mgr. W.H. (Wiel) Nolens. Tot de zomer van 1939 had de toenmalige Rooms-Katholieke Staatspartij (de voorloper van de KVP) geweigerd samen te werken met de Sociaal-Democratische Arbeiderspartij (een voorloper van de PvdA). Nolens wilde dat zijn RKSP ‘alleen bij uiterste noodzaak’ met de SDAP zou gaan samenwerken. Daudt ver-

onderstelde dat Nolens daarmee verwoordde wat elke niet-linkse politicus vond en nog steeds zou vinden. Dat beschouwt hij ook als vanzelfsprekend, immers: waarom zouden partijen die de bestaande samenleving aanvaardbaar vinden, en steunen op een royale meerderheid van stemmen en zetels, gaan samenwerken met partijen die ingrijpende veranderingen wensen?<sup>689</sup>

In Daudts benadering behoeft coalitievorming met de PvdA verklaring. Hij onderscheidt een inhoudelijke en een getalsmatige uiterste noodzaak. Voor de periode van de jaren vijftig zag hij een inhoudelijke noodzaak. Bij het intermezzo tussen de coalitievorming van 1956 en 1959 is Anneke Visser met instemming geciteerd: het leek er toen meer op dat de KVP juist alleen in uiterste noodzaak *zonder* de PvdA wilde regeren. Zij bestrijdt dus de inhoudelijke noodzaak die Daudt voor de periode tot 1959 veronderstelt. Maar hoe zit het met de periode daarna?

Alleen tijdens het korte intermezzo van het kabinet-Cals (1965-1966) zou er voor de KVP een uiterste noodzaak zijn geweest om met de PvdA te regeren, niet getalsmatig, want KVP, ARP, CHU en VVD beschikten ook over een meerderheid. Er was toen volgens Daudt dan ook een inhoudelijke uiterste noodzaak. Het kabinet-Marijnen was in 1965 gevallen over de omroepkwestie, die daarna alleen op te lossen zou zijn met de PvdA. Wetgeving om dit politieke probleem op te lossen, was ten tijde van de Nacht van Schmelzer nog niet behandeld, maar dat gebeurde daarna met gezwinde spoed alsnog. In Daudts analyse was bij de verkiezingen in 1967 de noodzaak om in een coalitie samen te werken met de PvdA daarom inmiddels verdwenen.

In 1971 behaalden KVP, ARP, CHU en VVD net geen meerderheid, maar met DS'70 erbij ontstond die over rechts alsnog. Daudt rekent DS'70 tot niet-links, maar als reden geeft hij dat '[DS'70] mocht deelnemen aan het kabinet-Biesheuvel'. Dat geeft blijk van een methodologisch probleem met deze hele indeling. Daudt deed deze keuze namelijk achteraf (na deze coalitie), hoewel er op zichzelf zeker iets voor te zeggen valt om DS'70 als niet-links te beschouwen. Toen de coalitie met DS'70 viel, ontstond er na de verkiezingen van 1972 weer een getalsmatige uiterste noodzaak; KVP en ARP waren toen wel weer gedwongen samen te werken met PvdA, PPR en D66 (in het kabinet-Den Uyl).<sup>690</sup>

Daudts methodiek volgend was er in 1977, 1982 en 1986 geen inhoudelijke of getalsmatige uiterste noodzaak voor CDA en VVD om met de PvdA samen te werken (dus belandde die in de oppositie). In 1994 was het CDA echter voor het eerst niet in de positie om te bepalen of zij vond dat er sprake was van een uiterste noodzaak (voor zover dat al ooit geheel had afgehangen van die partij alleen). Zoals de electorale neergang van de KVP vanaf 1963 het einde inluidde van Beels machtsbasis, zo gold dat vanaf 1994 versneld voor de machtsbasis van het CDA.

Dat zijn indeling in linkse en niet-linkse partijen na Paars weer bruikbaar zou worden, voelde Daudt zelf wellicht het beste aan. Hij gaf zijn artikel in het *Jaarboek voor het Democratisch Socialisme* van 2001 als titel 'Een paars intermezzo?' Inderdaad kan vanaf 2002 gesproken worden van een opleving van de waarde van zijn these. In dat jaar gingen CDA en VVD immers weer regeren, met een nieuwe partij die in Daudts systematiek ongetwijfeld voortaan ook tot 'niet-links' te rekenen zou zijn: de LPF. Hoe snel die partij opkwam bleek wel hieruit dat Daudt noch de LPF noch Leefbaar Nederland (Fortuyns politieke onderdak voor hij de LPF oprichtte) in zijn schema van niet-linkse partijen opnam in zijn artikel.<sup>691</sup>

In 2003 was er voor niet-links, net als in 1977, een alternatief voor regeren met de PvdA. Van den Berg noemde 'de enige echte verrassing' van deze formatie dat het D66 was dat zo bereidwillig was om CDA en VVD aan een meerderheid te helpen. Daudt was mogelijk tevreden over de actualiteit van zijn these, maar deze formatie is wel aanleiding geweest tot nieuwe fundamentele vragen daarover. Die gaat om te beginnen nogal uit van de PvdA als enige relevante speler buiten het niet-linkse kamp. Als DS'70 dankzij haar regeringsdeelname tot niet-links gerekend wordt, hoe zit dat dan vanaf 2003 met D66? Moet die voortaan ook als 'niet-links' beschouwd worden, of moet daarvoor misschien een nieuwe categorie (niet-links en niet niet-links) komen? Meer in het algemeen dient de vraag zich aan hoe valide een dergelijke statische indeling eigenlijk kan zijn. Dat blijkt ook uit Daudts categorie 'overige partijen', waarbij hij doelt op partijen die 'niet bij de regeringsvorming worden betrokken'. Tot die laatste categorie behoorden in 2001 nog de GPV en RPF. Daudt (en hij zeker niet alleen) associeerde die twee partijen toen nog vooral met een 'Staphorster variant'. Met een verwijzing naar dat gereformeerde bolwerk in de kop van Overijssel werd in de jaren tachtig bedoeld dat SGP, GPV en RPF mogelijk CDA en VVD aan een meerderheid zouden kunnen helpen als die partijen zetels tekort zouden komen. In 2006 bleek dat ook dit aspect van de indeling niet langer adequaat was.<sup>692</sup>

### **De coalitievorming van 2006/2007: weer een nieuwe partij in de coalitie**

Op 29 juni 2006 kwam het tweede kabinet-Balkenende ten val. Directe aanleiding was een uitzending van *Zembla* op 11 mei, waarin het prominente VVD-Kamerlid Ayaan Hirsi Ali, van Somalische komaf, opbiechtte dat ze bij haar komst naar Nederland had gelogen over haar naam en haar geboortjaar. Daarop besloot minister Verdonk van Vreemdelingenzaken en Integratie haar het Nederlanderschap te ontnemen, tot grote verontwaardiging van oppositiefracties en ook coalitiefractie D66. Er dreigde een heuse kabinetscrisis over de omstandigheden waaronder Hirsi Ali haar paspoort had teruggekregen.



Tijdens een Kamerdebat in de nacht van 28 op 29 juni gaf Balkenende in een onbewaakt ogenblik toe dat Verdonk 'moest kunnen leven' met een verklaring van het Kamerlid daarover. Dat Hirsi Ali onder druk gezet leek te zijn, was voor de fractie van D66 aanleiding het vertrouwen in Verdonk op te zeggen. Toen bleek dat zij gesteund werd door de coalitie trok D66 de steun aan het hele kabinet in. De D66-bewindslieden traden af; de rest van het kabinet stelde de portefeuilles ter beschikking. De twee D66-ministers werden vervangen door één CDA- en één VVD-minister in een minderheidskabinet (Balkenende III) dat (met een half jaar) vervroegde verkiezingen uitschreef voor 22 november 2006.<sup>693</sup>

Bij twee partijen trok de verkiezing voor lijsttrekker sterk de aandacht, en niet steeds in positieve zin. Bij D66 voerden minister Alexander Pechtold (die in 2005 De Graaf was opgevolgd) en fractievoorzitter Lousewies van der Laan een nogal verbeterd strijd, die door Pechtold gewonnen werd. Ook bij de VVD ontaardde de strijd om het lijsttrekkerschap tussen de staatssecretaris van Onderwijs, Mark Rutte, en minister Verdonk in een felle strijd om de macht. Hoewel Rutte lijsttrekker werd, zou die strijd voortduren tot ruim na de verkiezingen en ook een negatieve invloed hebben op het resultaat daarvan – net als bij D66, al werd daar de strijdbijl eerder begraven. Bij CDA en PvdA traden weer Balkenende en Bos aan. De confrontaties tussen hen waren niet van de lucht, en Balkenendes verwijt 'u draait en u bent niet eerlijk' in een radiodebat werd breed uitgemeten. Bij GroenLinks trad Halsema voor de tweede keer aan als lijsttrekker, evenals André Rouvoet bij de ChristenUnie. Bij de SP was dat weer (zoals al sinds 1994) Jan Marijnissen; nieuwkomer was het van de VVD afgesplitste Kamerlid Geert Wilders die debuteerde met zijn Partij voor de Vrijheid (PVV).<sup>694</sup>

De verkiezingsuitslag liet duidelijke 'centrifugale' tendensen zien: de middenpartijen leden alle verlies, terwijl de winst bij de politieke flanken terechtkwam. Het CDA ging van 44 naar 41 zetels; de PvdA van 42 naar 33; de VVD van 28 naar 22; en D66 hield van haar zes zetels nog drie over (in de peilingen had de partij zelfs even op nul gestaan). Grote winnaars werden de PVV, die negen zetels behaalde, en vooral de SP, die het verzet tegen de sociaaleconomische hervormingen van het kabinet-Balkenende II had aangevoerd: de partij ging van 9 naar 25 zetels. GroenLinks verloor één van haar acht zetels en de ChristenUnie verdubbelde haar zeteltal van drie naar zes.<sup>695</sup>

De verkiezingsuitslag wees uit dat de coalitievorming niet gemakkelijk zou zijn. CDA en VVD hadden samen nog maar 66 zetels, en een voortzetting van die coalitie met een derde partij zat er niet in – 'Hoezeer ook het CDA en de VVD bij de start van de verkiezingscampagne voortzetting van hun ingezette beleid bepleitten', zoals bijvoorbeeld Van der Vlies (SGP) in zijn advies memo-

reerde. De PvdA had geen coalitievoorkeur uitgesproken; Bos hield toenadering van SP en GroenLinks af. Een (meerderheids)coalitie van twee partijen was niet mogelijk: CDA en PvdA kwamen samen ook nog maar tot 74 zetels. De PvdA, GroenLinks en de grote winnaar, de SP, benadrukten in hun advies dat het beleid socialer moest. De consultaties wezen op een brede voorkeur voor een informateur van CDA-huize: die partij was de grootste gebleven. Op 25 november werd Rein Jan Hoekstra (CDA) benoemd tot verkenner-informateur.<sup>696</sup>

Opvallend was dat er in de nieuwgekozen Kamer, zoals die zich op 30 november constitueerde, geen enkele aandacht was voor (de wenselijkheid van een debat over) de coalitievorming, waar dat in 2002 en 2003 nog wel aan de orde was gekomen, al was het kort.<sup>697</sup> Dat kwam omdat op 30 november een actueel thema de aandacht vroeg: het zogeheten ‘generaal pardon’ voor een bepaalde groep asielzoekers. Onder aanvoering van Bos werd demissionair minister Verdonk toen hardhandig duidelijk gemaakt dat de politieke verhoudingen zojuist gewijzigd waren. Met steun van PvdA, SP, GroenLinks, D66, ChristenUnie en de nieuw in het parlement gekozen Partij voor de Dieren (samen 76 zetels) werd een motie aangenomen die Verdonk opriep ‘geen onomkeerbare stappen en beslissingen’ (zoals uitzetting uit het land) te nemen. Toen het kabinet die motie weigerde uit te voeren, escaleerde de zaak snel: op 12 december steunden dezelfde fracties een motie van afkeuring tegen minister Verdonk. Ze trad echter niet af, en daarmee werd volgens hoogleraar Staatsrecht Kortmann ‘150 jaar staatsrecht in de prullenbak gekieperd’. Van den Berg vatte het gebeurde als volgt treffend samen: ‘Geen liberale collega die zei: “Mevrouw, U hebt gelijk, maar helaas, dit was het dan.” Geen liberale fractievoorzitter [Rutte] die zei: “Mevrouw, leuk is anders, maar zelfs U bent niet onmisbaar”. Geen minister-president [Balkenende] die opmerkte: “Mevrouw, de Kamer heeft gesproken; U kunt dus niet blijven”.’ Deze unieke confrontatie tussen een nieuwgekozen Kamer en een demissionair kabinet kon slechts – met moeite – worden opgelost doordat het kabinet minister Verdonk dwong het onderdeel Integratie uit haar portefeuille af te staan.<sup>698</sup>

Ook in 2003 deed zich tijdens de formatie een enigszins vergelijkbare confrontatie tussen de nieuwgekozen Kamer en het demissionaire kabinet voor – over de oorlog in Irak. Het grote verschil was dat er toen geen uitspraak werd aanvaard van een Kamermeerderheid: een motie van Bos tegen politieke steun aan die oorlog kreeg alleen steun van GroenLinks en SP. In 2006 voerde Bos tijdens de formatie echter de Kamermeerderheid aan die een machtsstrijd met minister Verdonk uitvocht. Het verbeterde de sfeer tussen CDA en PvdA werd er niet door verbeterd. In 2003 had het CDA nog een terugvaloptie voor het geval de besprekingen met de PvdA zouden mislukken, maar dat was nu niet het geval. Zelfs met de nieuwe

PVV erbij kwamen CDA en VVD maar tot 72 zetels, zodat dat getalsmatig geen optie was (maar dat ook overigens toen niet was).<sup>699</sup>

CDA en PvdA leken dus, net als in 1981 en 1989, weer eens tot elkaar veroordeeld, maar voor een meerderheid was er nu een derde partij nodig. Omdat de SP de grote winnaar van de verkiezingen was, richtte Hoekstra zich vanaf 5 december eerst daarop als de beoogde derde coalitiepartij. Hij sprak de drie fractievoorzitters eerst afzonderlijk, daarna met steeds twee van de drie aan tafel, en tot slot gedrieën. Steeds stelde hij aan de orde wat er programmatisch vastgelegd zou moeten worden. In zijn eindverslag legde Hoekstra uit dat het CDA geen enkele partij uitsloot. De PvdA op haar beurt wilde zich alleen richten op de combinatie met het CDA en de SP, en de SP was bereid verkennende gesprekken te voeren met de andere twee. Vervolgens heette het echter:

In het bijzonder diende daarbij (...) te worden afgewogen, of, over en weer, voldoende vertrouwen aanwezig was dat voorzetting van de gesprekken stabiele samenwerking op korte termijn in een kabinet naderbij brengt. De inhoudelijke verschillen van mening – over onderwerpen waarover tevoren duidelijkheid zou moeten bestaan – bleken talrijk, zwaar, op onderdelen fundamenteel van aard, en gaven onvoldoende reden voor dat perspectief en vertrouwen. Dat gold volgens de fractievoorzitters van CDA en SP in het bijzonder voor de verschillen tussen CDA en SP.<sup>700</sup>

Liet de PvdA hier te gemakkelijk gebeuren dat de SP afviel? Er is veel wat daarop wijst. Bos zei bijvoorbeeld achteraf dat het tijdens een kabinetsformatie elke partij kan overkomen dat begonnen wordt met stappen waarvan bij voorbaat al vaststaat dat ze nergens toe zullen leiden: hij leek zich aldus neer te leggen bij het dansen van de verplichte figuren. Bos had zich ook pas gaandeweg gerealiseerd hoe manipulatief de werkwijze van de informateur was geweest, zei hij: Hoekstra was de enige die bij alle gesprekken aanwezig was geweest en kon Bos daardoor conclusies presenteren die de laatste niet kon controleren. Er werd ook niet onderhandeld: alleen de verschillen tussen de partijen werden in kaart gebracht. Bos had dit naar eigen zeggen 'allemaal veel te laat door'. Op zijn uitdrukkelijk verzoek kwam er op 11 december nog wel een gesprek van de drie partijen met de informateur, maar toen waren de kaarten al geschud. Hij wekte achteraf echter ook weer niet de indruk erg rouwig te zijn om het afhaken van de SP.<sup>701</sup>

Op 12 december zette Hoekstra zijn informateurswerk voort. De PvdA wilde nu een kabinet met CDA en GroenLinks. Wat het CDA daarvan vond, vermeldt het eindverslag van de informateur niet direct, al was wel duidelijk dat het CDA een coalitie met twee andere linkse partijen zeer onwenselijk vond.

Hoekstra bewees zijn partij een dienst door op bekwame wijze (namelijk door niet te 'breken' maar doordat andere partijen zichzelf uit de boot lieten vallen) te bewerkstelligen dat na de SP ook GroenLinks afviel: Halsema wees coalitie-deelname af en adviseerde om (eerst) een coalitie van CDA, PvdA en ChristenUnie te onderzoeken. Dat had ook de voorkeur van het CDA, zodat daarover programmatische besprekingen konden beginnen.

Hoekstra adviseerde in zijn eindverslag van 18 december om Herman Wijffels, oud-voorzitter van de Sociaal Economische Raad, die coalitie als informateur te laten onderzoeken. Het viel wel op dat de mogelijkheden van een coalitie van CDA en PvdA met SP of GroenLinks zo snel waren afgefallen. Echte programmatische besprekingen waren er nog niet eens geweest; Hoekstra had alleen onderwerpen geïnventariseerd. Het Kamerdebat met hem op 19 december verliep nogal voorspelbaar (zoals Kamerdebatten met gewezen informateurs dat eigenlijk steeds meer waren). Marijnissen gaf het CDA er de schuld van dat die niet met zijn SP wilde samenwerken, waarop Balkenende slechts behoefde te antwoorden dat er tussen CDA en SP inderdaad grote verschillen bestonden. Bos zei dat hij 'zeer teleurgesteld [was] in de houding van (...) met name de SP en GroenLinks'.<sup>702</sup>

Viel er meer te zeggen over achterliggende redenen van deze snelle keuzes? Van den Berg haalt wederom met enig recht Daudt aan. Waar het CDA in 2002 wel wilde samenwerken met twee rechtse partijen (LPF en VVD) wilde het dat in 2006 immers niet met twee linkse partijen (PvdA en SP/GroenLinks). Het elimineren zou toch (net als in 2003) weer 'niet voldoende nauwgezet en overtuigend' zijn verlopen, met als (te vrezen) gevolg: een SP die 'ontrecht' was. Voor zover dat impliceert dat vooral de PvdA moest vrezen voor nog verdere groei van die partij bij de volgende verkiezingen kwam dat niet uit: de SP ging in 2010 van 25 zetels terug naar 15. Dat GroenLinks, doordat het deze historische kans had gemist, 'zichzelf irrelevant' gemaakt zou hebben, bleek bij de volgende verkiezingen mee te vallen: de partij ging toen van zeven naar tien zetels en kwam aan de formatietafel (al was dat zonder resultaat).<sup>703</sup>

Al eerder is de vuistregel 'formeren is elimineren' genoemd. Dat het eliminatieproces hier zo snel verliep, leek zowel de SP als GroenLinks op het verkeerde been te zetten. Beide partijen schatten de slaagkansen van de coalitie van CDA, PvdA en ChristenUnie nogal laag in en leken er rekening mee te houden – er misschien zelfs op te hopen – dat CDA en PvdA in een volgende fase bij hen zouden moeten terugkomen, waardoor SP resp. GroenLinks de prijs voor regeringsdeelname zou hebben opgeschroefd. In het Kamerdebat van 19 december zei Marijnissen dat eigenlijk met zoveel woorden: 'Mocht het nu beoogde kabinet niet doorgaan, weet dan dat mijn onderhandelingsteam niet is opgeheven.'

Bij GroenLinks had Halsema, na het afhaken van de SP, van Bos verlangd

dat de PvdA een coalitie met de ChristenUnie zou uitsluiten. Dat vond Bos een onredelijke eis: hij had er geen behoefte aan om zich aan GroenLinks uit te leveren en in feite GroenLinks te laten bepalen dat de PvdA zou gaan regeren. Halsema schreef in haar memoires dat haar keus om niet te gaan regeren toen volkomen logisch voelde. Pas later ging ze dat als een fout beschouwen. Haar diepe weerzin om deel te nemen aan een coalitie met Balkenende aan het hoofd ervan, had zeker een rol bij haar beslissing gespeeld, gaf ze later toe. De keuzes die SP en GroenLinks maakten, bleken voor deze formatie een definitief karakter te hebben: CDA, PvdA en ChristenUnie onderhandelden relatief soepel een coalitieakkoord uit. Bos had ook geen zin om 'met de pet in de hand' bij GroenLinks terug te keren. Die redenering viel ook om te draaien: volgens Van den Berg had Bos de SP en GroenLinks veel te vroeg laten 'afdrijven' vanwege een overmatige regeerdrang.<sup>704</sup>

In het Kamerdebat van 19 december zei Balkenende ook dat de coalitie-in-wording er op mikte om de besprekingen af te sluiten voor de Statenverkiezingen van 7 maart: hij nam daarmee het risico dat de coalitie daar geen meerderheid zou behalen, maar het pakte goed uit: het CDA had daar sedert 2003 23 zetels, de PvdA 19, en de ChristenUnie twee (samen 44). Zowel CDA als PvdA verloren en behielden nog 21 resp. 14 zetels: samen niet voldoende voor een meerderheid. Doordat de ChristenUnie ook hier haar zeteltal verdubbelde van twee naar vier zetels verkreeg de coalitie toch weer een meerderheid in de Eerste Kamer (samen 39).<sup>705</sup>

Informateur Wijffels, die de dag na het Kamerdebat werd benoemd, koos voor de vernieuwende aanpak om de formatietafel te verhuizen naar een plaats ver buiten Den Haag: naar hotel Lauswolt te Beetsterzwaag (Friesland). Op 7 februari 2007 verscheen het coalitieakkoord: deze keer 39 pagina's dik (exclusief een bijlage) en met een 'christelijk-sociaal' karakter. Die omvang kwam vooral door de behoefte aan zekerheden bij de ChristenUnie (die hier als kleine partij haar kans zag zo veel mogelijk desiderata vast te leggen) en het CDA (dat vreesde dat het financieel beleid bij de PvdA niet in goede handen was; dat werkte echter door in het onderling vertrouwen en dus in de omvang van het akkoord). Het financieringstekort moest worden teruggebracht van 0,2% naar een overschot van 1%.

Opvallend bleek later wat er *niet* in het akkoord stond, een side-letter: de kennelijke informele afspraak dat er geen onderzoek naar de besluitvorming rond de oorlog in Irak mocht komen. Die CDA-eis was een erfenis van de formatie van 2003. Toen de druk te hoog werd en deze afspraak niet houdbaar bleek, kwam er toch een onderzoek, waarvan de uitkomsten ook meteen de val van het kabinet, begin 2010, zouden inluiden. Na een Kamerdebat werd Balkenende op 9 februari benoemd tot formateur. Op 22 februari had hij dit kabinet rond.<sup>706</sup>

	Zetels TK	Sociaal- economisch	Buitenland	Binnenland	Ruimtelijk	Sociaal- cultureel
CDA	41	Sociale Zaken en Werkge- legenheid; Economi- sche Zaken	Buitenlandse Zaken	Justitie	Verkeer en Waterstaat; Landbouw, Natuur en Voedsel- kwaliteit	Volksge- zondheid, Welzijn en Sport
PvdA	33	Financiën (vicepre- mier)	Ontwikke- lingssamen- werking	Binnenland- se Zaken en Koninkrijks- relaties; Wo- nen, Wijken en Integratie (z.p.) <sup>207</sup>	Volkshuis- vesting, Ruimtelijke Ordening en Milieube- heer	Onderwijs, Cultuur en Weten- schappen
Christen Unie	6		Defensie			Jeugd en Gezin (z.p.) (vicepre- mier)

Tabel 56 Verdeling van de ministersposten over de partijen, 2007 – 2010

Zowel CDA als PvdA hadden hun posten weer gespreid over de vijf hoofd-beleidsgebieden. Het CDA had een overwicht weten te bereiken in de so-ciaaleconomische hoek (twee van de drie posten) én in de buitenlandhoek (waar Buitenlandse Zaken gold en geldt als verreweg het belangrijkste van de drie posten). De ChristenUnie mocht of wilde kennelijk geen plek in de soci-aaleconomische hoek, waar in de vorige periode de kleinste coalitiepartij met eveneens zes zetels dat wel had. Rouvoet werd als vicepremier verantwoorde-lijk voor Jeugd en Gezin, een post met een duidelijke ChristenUnie-signatuur (die na deze periode weer zou verdwijnen). De tweede post, Defensie, gold en geldt in Nederland niet als hoofdprijs bij het verdelen van de buit. Uit tabel 1 blijkt dat Defensie in de Bondsrepubliek hoger in aanzien staat dan in Neder-land.

Waarom was de ChristenUnie in deze formatie een serieuze coalitiepartij, terwijl in de jaren tachtig de ‘Staphorster variant’ nog gold als een onwaarschijn-lijke mogelijkheid om CDA en VVD aan een meerderheid te helpen? In een jubileumbundel over de partij bij het tienjarig bestaan in 2010, met als toepas-selijke titel ‘Van de marge naar de macht’, werd uiteengezet dat in de Christen-Unie de tradities samenkwamen van de RPF (meer gericht op de samenleving) en het GPV (meer gericht op de beheersing van het politieke ambacht). Vooral voormalige GPV’ers vonden vanaf 2002 dat de partij zich moest ontdoen van

het beeld 'klein en onbeduidend' te zijn. Als potentiële coalitiepartners voor de ChristenUnie golden het CDA en alles links daarvan (zelfs wel inclusief D66, de duidelijkste ideologische tegenstander). Vooral met de PvdA werd vanaf 2002 samenwerking bij het parlementaire werk gezocht; dat in een coalitie met de ChristenUnie ook altijd het CDA zou zitten, sprak immers bijna vanzelf. Dat volgens de ChristenUnie bij regeringsdeelname niet alle ongewenste wetgeving teruggedraaid behoefde te worden, zorgde tegelijk voor enige afstand tot de principiële SGP. In 2003 werd er al met de partij onderhandeld, maar de combinatie met de SGP was toen nog een hinderpaal. Bovendien was toen sprake van een coalitie met CDA én VVD, terwijl de ChristenUnie zich juist meer op links richtte. Dat de partij, na een neerwaartse electorale trend vanaf de oprichting, in 2006 haar zeteltal verdubbelde van drie naar zes was het laatste benodigde zetje om voor het eerst tot een coalitie toe te treden.<sup>708</sup>

### **Intermezzo: het Reglement van Orde wederom tweemaal aangepast m.b.t. de formatie**

De procedure van kabinetsformatie kwam opnieuw in discussie in de Nationale Conventie, die door minister Pechtold werd ingesteld per 1 januari 2006. Deze had onder meer als opdracht om 'voorstellen te doen voor de inrichting van het nationaal politieke bestel die kunnen bijdragen aan herstel van vertrouwen tussen burger en politiek'. Voorzitter ervan werd Rein Jan Hoekstra. De Nationale Conventie adviseerde in haar rapport van september 2006 (na de vele eerdere adviezen op dit vlak die al besproken zijn) dat de Tweede Kamer na de verkiezingen zo snel mogelijk zou moeten beraadslagen, met als doel een (in) formateur voor te dragen en, bij afronding van diens opdracht, een formateur. Verder werd geadviseerd geen uitgebreide en gedetailleerde coalitieakkoorden meer te sluiten, maar algemene richtlijnen op te stellen. De ministers konden daarna met een uitgebreider regeringsprogramma komen. Opvallend element was tot slot het voorstel om de Kamer het vertrouwen in een nieuw kabinet te laten uitspreken, in plaats van af te wachten of een nieuw kabinet een eventuele motie van wantrouwen zou overleven.<sup>709</sup>

Toen de Nationale Conventie dit rapport uitbracht, was het kabinet inmiddels gevallen en waren nieuwe verkiezingen uitgeschreven voor november van dat jaar. Het rapport werd kennelijk beschouwd als controversieel en pas in maart 2008 behandeld in de Kamer. Wel namen twee Kamerleden (van D66 en GroenLinks) in september 2006 meteen al de gedachte eruit over om de formatieprocedure zoals die was beschreven te herzien. Zij dienden daartoe een initiatiefvoorstel in ter wijziging van het Reglement van Orde, in een kennelijke poging de formatie al na de verkiezingen van november 2006 volgens dat artikel te doen plaatsvinden. De gedachten over een veel beknopter coalitieakkoord en



een positieve Kameruitspraak over een aantredend kabinet werden daarin niet overgenomen.<sup>710</sup>

Deze poging van D66 en GroenLinks strandde echter op 10 november 2006, kort voor de verkiezingen. Op die dag vroeg de Commissie voor de Werkwijze van de Kamer aan de twee indieners te reageren op bijgevoegde kritische commentaren van de kant van de drie vaste adviseurs van het staatshoofd; dat ging niet meer voor de verkiezingen van 22 november.

Eerste Kamervoorzitter Yvonne Timmerman-Buck (CDA) vond een wijziging van het Reglement van Orde ‘bepaald niet de meest aangewezen weg’ om het formatieproces te wijzigen. Tweede Kamervoorzitter Weisglas (VVD) vroeg zich tevens af of het niet beter was dit bij wet te laten vastleggen, in plaats van in het Reglement van Orde. Bovendien ging het hier om een voordracht door de Tweede Kamer, die haar voorzitter zou moeten overbrengen aan het staatshoofd. Werden zo niet de rechten ingeperkt van die fracties die dat advies niet steunden? En als de Kamer niet tot een voordracht zou kunnen komen, was dat dan niet schadelijk voor haar aanzien?, vroeg Weisglas zich tot slot openlijk af: ‘hierdoor [ontstaat] de indruk (...) “dat ze er weer niet uitkomen” of “dat ze maar doorgaan met campagne voeren” enz. enz.’. Het leek hem sowieso beter om eerst maar eens op zoek te gaan naar ‘de dieper liggende oorzaken’ van het feit dat het tot nu toe steeds maar niet lukte om de formatieprocedure te herzien.

Vicevoorzitter van de Raad van State Tjeenk Willink (PvdA) leek zich hier grotendeels bij aan te sluiten: ‘Ondanks de suggestie van het tegendeel gaan nationale verkiezingen in Nederland over de samenstelling van de Tweede Kamer der Staten-Generaal en niet over de nieuw te vormen coalitie of haar minister-president’, doceerde hij. Hij vond bijvoorbeeld dat uit het voorstel onvoldoende naar voren kwam hoe de selectie van een (in)formateur zou verlopen. Enigszins filosofisch stond in zijn commentaar over de actualiteit van komende formaties ook nog: ‘De partijpolitieke rationaliteit gaat vaak boven de staatsrechtelijke rationaliteit of de maatschappelijke realiteit.’<sup>711</sup>

In februari 2010 deden D66 en GroenLinks een nieuwe poging. In reactie op de drie genoemde adviezen wezen ze erop dat de Tweede Kamer hierin autonoom was en dat Gerdi Verbeet (PvdA), die na de verkiezingen van 2006 Weisglas als voorzitter van de Tweede Kamer was opgevolgd, veel positiever over hun voorstel was. Naast de Nationale Conventie konden de indieners inmiddels ook wijzen op het rapport ‘Parlementaire zelfreflectie’ waarin werd aanbevolen ‘om direct na verkiezingen een debat te houden, om de betekenis van de uitslag vast te stellen en zo richting te geven aan de formatie’. D66 en GroenLinks kwamen hiermee kort nadat ook het vierde kabinet-Balkenende was gevallen. Hun voorstel uit 2006 was nauwelijks gewijzigd; wel namen de indieners de suggestie van

CDA en VVD over om de zinsnede dat de Kamer in de eerste vergadering na de verkiezingen ‘beraadslaagt’ over de verkiezingsuitslag te vervangen door ‘*kan* beraadslagen’. Het debat was er niet minder heftig om: tegenstanders voorspelde onder meer chaos, tijdsverlies, schijnopenbaarheid en reputatieschade voor de Kamer bij mislukking van een voordracht. Nieuw was dat de Kamervoorzitter de opdracht kreeg om voorafgaand aan zo’n debat overleg te voeren met de fractievoorzitters. Na elke (in)formatieronde kon de Kamer beraadslagen over een nieuwe informateur, tot er een formateur benoemd kon worden. Het artikel over de mogelijkheid van Kamerdebatten met de informateur werd vernummerd tot 139b. Op 20 april 2010 ging de Kamer akkoord met het nieuwe artikel 139a, met alleen de stemmen van ChristenUnie en SGP tegen.<sup>712</sup>

De enige keer dat de Kamer dit artikel, zoals het was komen te luiden, had kunnen aangrijpen, deed zij dat echter niet. Na de verkiezingen van 9 juni 2010 was er namelijk geen behoefte aan. De politieke verdeeldheid over de coalitievorming zal daartoe bijgedragen hebben, al was er anderzijds consensus over een informateur van VVD-huize: die fractie was immers de grootste geworden.<sup>713</sup>

De wijze waarop kabinetsformaties plaats zouden moeten vinden, bleef ook hierna volop in discussie. In een notitie van de PvdA uit 2011 werd aanbevolen dat de Kamer een formateur zou kiezen. Informateurs zouden op die manier overbodig worden. Zo ver wilde de Kamer echter (nog?) niet gaan, bleek in maart 2012 toen artikel 139a alweer gewijzigd werd, nu volgens een initiatiefvoorstel van D66-Kamerleden Gerard Schouw en Boris van der Ham. In dit voorstel voor een ‘voorspoedig en transparant’ formatieproces – wat klonk als een reclameslogan – werd om te beginnen toch weer geschrapt dat de Kamer ‘kan’ beraadslagen over de verkiezingsuitslag: er werd van uitgegaan dat dat gebeurde. Daaraan was volgens Ten Napel c.s. onvrede over de formatie van 2010 (zie hierna) niet vreemd. De aloude voorstanders links van het politieke midden die de rol van het staatshoofd in de formatie wilden terugdringen, werkten samen met de PVV, die in 2011 zelfs de Koning grondwettelijk uit de regering wilde zien verdwijnen.<sup>714</sup>

De in 2012 nieuwgekozen formulering van het Reglement van Orde wemelde volgens Van den Berg echter van de onduidelijkheden, ongelukkige formuleringen en ‘openstaande achterdeurtjes’ voor eventueel opnieuw een rol van het staatshoofd: ‘Als parlementaire regie leidt tot een spoedig fiasco is dat een blamage voor de Tweede Kamer, die zelfs een geharnaste republikein doet terugverlangen naar een formatie onder koninklijke leiding.’<sup>715</sup>

Op 27 maart 2012 ging een Kamermeerderheid (van PvdA, PVV, SP, D66, GroenLinks en Partij voor de Dieren) desondanks akkoord met het nieuwe artikel 139a, dat daarmee als volgt kwam te luiden:

1. Onverwijld na de installatie van een nieuw verkozen Tweede Kamer, maar uiterlijk een week na de installatie, beraadslaagt de Kamer in plenaire zitting over de verkiezingsuitslag. Het doel van de beraadslaging is een of meer informateurs onderscheidenlijk formateurs te benoemen en de door hen uit te voeren opdracht vast te stellen. Indien dat doel niet in de desbetreffende vergadering kan worden bereikt, besluit de Kamer daarover in een volgende vergadering, zo spoedig als dat mogelijk is.
2. Indien een informatieopdracht wordt afgerond, formuleert de Kamer in beginsel binnen een week na de dag van afronding een informatieopdracht, en wijst zij voor de uitvoering daarvan een of meer formateurs aan.
3. Indien de aangewezen informateurs of formateurs hun opdracht teruggeven, formuleert de Kamer in beginsel binnen een week na de dag van teruggave een nieuwe opdracht, en wijst zij voor de uitvoering daarvan een of meer informateurs onderscheidenlijk formateurs aan.
4. Na een tussentijdse val van het kabinet kan de Kamer beraadslagen over de wenselijkheid of richting van een nieuwe kabinetsformatie. Het eerste tot en met het derde lid zijn van overeenkomstige toepassing.<sup>716</sup>

Inderdaad laat dit artikel bijvoorbeeld in het midden wat er moet gebeuren als de Kamer niet in meerderheid tot een voordracht kan komen (zoals deze al in 1971 geen formateur kon voordragen). De werking van het artikel in 2012 komt bij die formatie nog aan de orde.

### **De coalitievorming van 2010: ‘Paars Plus’ of met Wilders?**

Meteen na de val van het kabinet in februari 2010 (over voortgezette Nederlandse militaire aanwezigheid in Afghanistan) werd bij het CDA Balkenende weer tot lijsttrekker aangewezen. Bij de PvdA maakte Bos plaats voor Cohen; bij de SP trad fractievoorzitter Emile Roemer aan. De overige partijen behielden dezelfde lijsttrekkers als in 2006: de VVD Rutte, de PVV Wilders, D66 Pechtold en GroenLinks Halsema.

De coalitievoorkeur van het CDA werd bepaald door de ervaringen van het kabinet-Balkenende IV. Balkenende had in de campagne geen goed woord meer over voor de PvdA en wilde een coalitie met VVD, D66 en GroenLinks: volgens hem toonden die partijen zich voldoende hervormingsbereid en was

het 'nauwelijks denkbaar' dat het CDA met de PVV zou gaan regeren, omdat de PVV mensen wegzette vanwege hun geloof. De VVD wees samenwerking met Wilders niet helemaal van de hand. Deze wilde op zijn beurt regeren met CDA en VVD; samenwerking met de partijen links van het midden sloot Wilders echter uit, en dat was wederzijds.<sup>717</sup>

De verkiezingen van 9 juni 2010 lieten verlies bij de drie coalitiepartijen zien. Het meest dramatisch was dat voor het CDA, dat van haar 41 zetels er nog maar 21 overhield. Al op de verkiezingsavond kondigde Balkenende aan dat hij aftrad als politiek leider. De PvdA verloor ook, zij het minder dan die partij had gevreesd: ze ging van 33 naar 30 zetels. De ChristenUnie verloor één van haar zes zetels. De grote winnaars zaten dan ook bij de oppositie. De VVD ging van 22 naar 31 zetels en werd daarmee (nipt) voor het eerst de grootste partij. Een nog grotere winnaar was de PVV van Wilders, die van 9 naar 24 zetels steeg. D66 steeg van drie naar tien zetels, en GroenLinks van zeven naar tien. Daarmee lag weer een moeizame formatie in het verschiet: VVD, PVV en CDA hadden de kleinst mogelijke meerderheid (76 zetels) maar ook 'Paars Plus' (VVD, PvdA, D66 en GroenLinks) had met 81 zetels een meerderheid, en de drie (voorheen) grote middenpartijen VVD, PvdA en CDA kwamen samen op 82. De sleutel leek aldus bij de VVD te liggen.

De dag na de verkiezingen pleitten D66 en GroenLinks voor een debat met de nieuwe Kamer om een informateur te kunnen voordragen. Daar was geen meerderheid voor, al erkende Wilders in het eerste Kamerdebat over de formatie, op 29 juni, dat hij er verkeerd aan had gedaan een dergelijk debat niet te steunen. Er kwam dus gewoon een consultatieronde.<sup>718</sup> De adviezen van de fractievoorzitters op 11 juni waren samengevat als volgt (zie tabel 57 op de volgende pagina).<sup>719</sup>

Op 12 juni werd Uri Rosenthal (fractievoorzitter van de VVD in de Eerste Kamer) benoemd tot informateur met de opdracht om 'als eerste' een coalitie met daarin VVD en PVV te verkennen. Het was een novum dat een informateur een nadrukkelijke volgorde voor zijn werkzaamheden meekreeg. Wat er eventueel als tweede of derde onderzocht zou moeten worden, vermeldde de opdracht niet. Een optie die onderzocht wordt, kan nu eenmaal ook slagen. De bedoeling was echter duidelijk (formeren is elimineren): ofwel kijken of deze coalitie er zou kunnen komen, dan wel deze te elimineren. Rosenthal zou echter geen van beide doen.

Fractie:	Informateur uit:	Coalitie:	Opdracht om te onderzoeken:
VVD	VVD	-	'of een kabinet kan worden gevormd dat kan rekenen op een werkbare parlementaire meerderheid'
PvdA	VVD	1. VVD, PVV, ? 2. PvdA, D66, GL, ?	'het verkennen van de mogelijkheden tot het vormen van een stabiele coalitie'
PVV	VVD	VVD, PVV, CDA	'of er een meerderheidskabinet kan worden gevormd'
CDA	VVD	VVD, PVV, ?	'verkennende ronde (...) waarbij in ieder geval de winnaars en grootste partijen van deze verkiezingen worden betrokken'
SP	-	-	'een snelle pre-informatieronde'
D66	VVD	1. VVD, PVV, ? 2. 'paarse signatuur'	'toetspunten voor de informateur zijn onder andere hervormingbereidheid, slagkracht, stabiliteit'
GL	VVD	1. VVD, PVV, ? 2. VVD, PvdA, D66, GL	-
CU	VVD	-	'[verkenning] welke fracties onder welke voorwaarden bereid zijn tot regeringsdeelname'
SGP	VVD	VVD, PVV, CDA	'de mogelijkheid onderzoek[en] voor een centrumrechtse coalitie'
PvdD	VVD (Winse-mius)	VVD, PvdA, SP, D66, GL, PvdA	'een coalitie waarin duurzaamheid een leidend beginsel kan worden'

Tabel 57 Adviezen van de fractievoorzitters op 11 juni 2010

Op zichzelf sloot zijn opdracht aan bij de adviezen, zoals uit tabel 57 blijkt. Rosenthal beperkte zich tot de eerste P: hij begaf zich dus niet in programmatische onderhandelingen. Dat kwam hem op enige kritiek te staan, want alleen zo kon de formatie immers goed worden gefaseerd (en opties geëlimineerd). Rosenthal kon echter weinig anders, omdat de partijen tegenover hem hun kaarten tegen de borst hielden. Een coalitie van VVD, PVV en CDA bleek af te stuiten op het CDA: de nieuwe CDA-leider Maxime Verhagen vond dat zijn partij zich bescheiden moest opstellen gezien de bijna-halvering door de kiezers. Zoals de tabel laat zien, adviseerde Verhagen om de VVD en de PVV bij de formatie te betrekken; hij wist natuurlijk dat die het CDA nodig hadden voor een meerderheid. Daarmee werd weer eens een rookgordijn opgetrokken in een formatie. Verhagen hield publiekelijk vol dat de VVD en PVV eerst maar eens moesten proberen het samen eens te worden, dan zou hij later wel zien of het CDA daar-

bij aan zou schuiven. De PVV stond volgens hem te ver af van de opvattingen van het CDA over de vrijheid van godsdienst.

Vervolgens probeerde Rosenthal toch 'Paars Plus'. Hij besloot dus zelf al heel snel dat dat de tweede optie was. Dat wilde Rutte echter niet, terwijl Cohen geen coalitie met VVD en CDA wilde. Daarop gaf Rosenthal het op en schreef op 25 juni in zijn eindverslag dat vijf partijen uit het brede midden (VVD, PvdA, CDA, D66 en GL) bereid waren regeringsverantwoordelijkheid te dragen en elkaar daarbij niet uit te sluiten. Hij pleitte voor twee informateurs (uit VVD en PvdA) die de mogelijkheden voor samenwerking van die partijen met CDA, D66 en GroenLinks (verder) zou moeten onderzoeken.

Had Rosenthal de optie VVD, PVV en CDA te snel geëlimineerd? Hij had weinig keus, gelet op de onwil bij het CDA, maar hij ontbeerde kennelijk ook het gezag om Verhagen te confronteren met het rookgordijn dat deze legde. Dat de informateur zelf geen CDA'er was, speelde natuurlijk ook mee. Het eindverslag vermeldde 'dat een meerderheidscoalitie VVD-PVV-CDA niet mogelijk is' – zonder enig voorbehoud.<sup>720</sup>

In een consultatieronde ontving Beatrix nog dezelfde dag de door Rosenthal genoemde vijf fractievoorzitters. Uit hun adviezen bleek dat de formatie feitelijk terug bij af was:<sup>721</sup>

Fractie:	Informateur(s):	Gewenste coalitie:	Opdracht:
VVD	Uit VVD en PvdA	VVD, PvdA, CDA	'onderzoek doen naar dit kabinet'
PvdA	Uit VVD en PvdA	VVD, PvdA, D66, GL	'Paars plus inhoudelijk verder verkennen'
CDA	Uit VVD en PvdA	VVD, PvdA, CDA	'een kabinet dat mag rekenen op vruchtbare samenwerking met de Tweede Kamer der Staten-Generaal'
D66	Een of twee	VVD, PvdA, D66, GL	'onderzoek naar de mogelijkheid van een kabinet van zogenaamd paarse signatuur'
GL	Geen bezwaar tegen twee	VVD, PvdA, D66, GL	'de mogelijkheid van een paars-groene coalitie nu daadwerkelijk onderzocht'

Tabel 58 Adviezen van vijf fractievoorzitters op 25 juni 2010

Zowel D66 als GroenLinks betreurden in hun advies dat VVD, PVV en CDA niet gedrieën aan tafel hadden gezeten. Een Kamerdebat op 29 juni bracht echter geen helderheid over de vraag wat er voor het CDA nodig was om met de PVV te gaan onderhandelen. Volgens Verhagen vatte Cohen het goed samen

waar deze zei dat er tussen CDA en PVV verschillen waren ‘ten aanzien van een aantal onderdelen van de rechtsstaat’, en dat Verhagen niet eens aan tafel wilde met Wilders zolang dat het geval was. Omdat de adviezen van 25 juni sterk verdeeld waren over de vraag welke partij(en) bij VVD en PvdA zouden moeten aanhaken, volgde op 25 juni de benoeming van Tjeenk Willink tot informateur. Hij moest een onderzoek doen naar ‘de stappen die moeten worden gezet’ op weg naar een coalitie.<sup>722</sup>

Daartoe liep deze alle mogelijkheden nog eens systematisch na. De truc om tot een combinatie van partijen te komen via het opstellen van een programma zou vermoedelijk niet goed werken met VVD en PvdA samen in elke combinatie, dacht hij. Toen hem bleek dat Rutte alsnog over Paars Plus wilde onderhandelen, waartoe Cohen in ruil bereid was zijn veto op VVD-PvdA-CDA in te trekken, concludeerde ook Tjeenk Willink tot twee informateurs, van VVD en PvdA: Rosenthal en Wallage. Op 5 juli werden zij (alsnog) benoemd om een coalitie van Paars Plus te gaan onderzoeken. Twee weken van (af en toe moeizame) programmatische besprekingen volgden. Op 20 juli sms'te Pechtold aan de onderhandelings tafel aan Halsema: ‘Let op, het gaat klappen’. Het was hem namelijk opgevallen dat Rutte een das droeg en geen stukken bij zich had, waar Pechtold uit afleidde dat Rutte de pers te woord wilde gaan staan. Inderdaad lukte het die dag niet om tot overeenstemming over het financieel-economisch beleid te komen (de VVD wilde minstens 18 miljard bezuinigen), die had moeten leiden tot een begrotingsevenwicht in 2015.<sup>723</sup>

Uit de memoires van Halsema wordt duidelijk dat zij het achteraf wel als een weeffout in deze formatieronde beschouwde dat van de vier onderhandelende partijen de twee grootste een informateur mochten leveren en de twee kleinste niet. Dat gaf PvdA en VVD een voorsprong door allerlei mogelijke onderonsjes met ‘hun’ informateur, terwijl Halsema en Pechtold sterk naar elkaar toetrokken. Daardoorheen speelde dat Rutte, Pechtold en Halsema generatiegenoten waren, net vier jaar oppositie gevoerd hadden en goed op elkaar ingespeeld waren, terwijl Cohen nieuw was als fractievoorzitter. Dat Wallage Halsema veelvuldig afkatte en afkapte kwam de sfeer niet ten goede. Halsema kreeg ook de indruk dat het een rol speelde, vooral tegenover Wallage, dat zij de enige vrouw in het gezelschap was. In een pauze confronteerde ze hem daarmee. Op een moment dat Rutte net binnenkwam zei Wallage, steun zoekend, tegen hem: ‘Femke zegt dat mijn gedrag seksistisch is!’ Rutte antwoordde daarop blijmoedig: ‘Natuurlijk. Daarom doe je baziger tegen haar.’<sup>724</sup>

In de nog steeds complexe situatie na het mislukken van Paars Plus besprak Beatrix, nog op de avond dat de informateurs hun eindverslag hadden ingediend, ten paleize ‘hoe nu verder’. Ze overwoog Tjeenk Willink weer met een opdracht belasten, maar deze zag daar vanaf: Wilders had, naar aanleiding van



Tjeenk Willinks eerdere ronde, kritische schriftelijke vragen gesteld ('Bent u bereid de Koningin te vragen de heer Tjeenk Willink nooit meer als (in)formateur te benoemen en is het voorts mogelijk de heer Tjeenk Willink als vicepresident van de Raad van State te ontslaan?'), en bovendien was, na het mislukken van Paars Plus, nu het CDA aan de beurt.

Daarom kwamen Beatrix en Tjeenk Willink op 21 juli overeen om oud-premier Lubbers, tevens minister van Staat, bij het gesprek te vragen. Die bleek bereid te zijn de rol als informateur op zich te nemen. Zijn opdracht richtte zich op de gebruikelijke 'vruchtbare samenwerking met de Staten-Generaal', zo vermelden de Kamerstukken waarin steeds de adviezen van de fractievoorzitters en de opdracht worden vermeld. In het bericht van het Kabinet der Koningin waarin zijn benoeming bekend werd gemaakt, stond daarnaast uitdrukkelijk vermeld dat het ging om een onderzoek naar een meerderheidskabinet. Die gang van zaken was op zichzelf gebruikelijk, maar leidde toch al na twee dagen tot veel ophef en uitvoerige tekstexegese.<sup>725</sup>

Lubbers zorgde voor drie opmerkelijke momenten die elkaar zeer snel opvolgden.

Dat begon al op zijn eerste dag, 22 juli. Lubbers liet op een persconferentie weten dat hij alle fractievoorzitters zou gaan spreken. Hij zei er echter ook bij waarom Rutte geen informateur was geworden: 'daar is het te vroeg voor, dat is een waagstuk dat ik eigenlijk niet moet bevorderen', zo zou de koningin volgens hem gezegd hebben. Op zichzelf had ook Tjeenk Willink al geconcludeerd dat het maken van een partijenkeus door een programma voor te leggen in deze omstandigheden weinig kansrijk was, maar dat Lubbers vrijelijk toegaf dat ook de koningin dat vond, was opmerkelijk. 'Alsof de deur van het paleis open was blijven staan', zei bijvoorbeeld (inmiddels oud-Kamerlid) Rehwinkel. Van den Berg sprak van 'een nogal gênante koningin en ik-show': Lubbers deed alsof zijn eigen opvattingen ook die van het staatshoofd waren.<sup>726</sup>

De volgende dag, 23 juli, bracht een wel zeer verrassende wending. Lubbers ontving Verhagen, besprak met hem het concept voor een persbericht, en bracht dat ook al meteen naar buiten, zelfs nog voordat alle fractievoorzitters bij hem langs geweest waren. De strekking was dat een coalitie van VVD, PVV en CDA onderzocht moest worden en dat een gedoogrol voor de PVV ook een optie was. De dag ervoor had hij met Wilders al besproken of een gedoogvariant niet een oplossing kon zijn. Daar waren goede argumenten voor, schreef Lubbers in zijn eindverslag: 'samenstelling van het kabinet, gemakkelijker te bereiken regeerakkoord tussen alleen VVD en CDA, en resterende ruimte voor de PVV voor eigen opvattingen in de Tweede Kamer'. Hij herinnerde aan het eerdere besluit van het CDA dat enige vorm van samenwerking goedkeuring van een CDA-congres zou vergen.

Lubbers had voor deze handelwijze een aantal redenen. Ten eerste wilden niet alleen PVV en VVD maar (bijna) *alle* andere partijen dit onderzocht zien: dat was al uit hun eerste advies gebleken. Rosenthal had deze optie echter niet willen of kunnen elimineren, zodat die bleef opduiken. Ook zette Lubbers zo Verhagen onder druk om het CDA te laten meewerken aan de formatie. Die kreeg het groene licht van zijn fractie voor informele besprekingen met VVD en PVV. Lubbers schreef in zijn eindverslag dat hij had overwogen zijn opdracht terug te geven, omdat niet zeker was dat er een meerderheidsvariant uit de bus zou komen, maar had dat denkbeeld afgewezen. Drie partijen die samen een meerderheid hadden wilden dit nu eenmaal. Dat zag de Kamer vermoedelijk ook in, want die vroeg Lubbers niet eens om deze gang van zaken meteen te komen uitleggen. Lubbers erfde in feite het resultaat van deze, door Rosenthal niet adequaat geëlimineerde, optie.<sup>727</sup>

Het laatste verrassende element was dat die besprekingen zouden plaatsvinden zónder de informateur erbij. Lubbers had de drie partijleiders gevraagd hun 'huiswerk' binnen een week bij hem in te leveren. Dat was weer eens een novum in de formatieprocedure. Lubbers koos hier naar eigen zeggen voor omdat het geen echt meerderheidskabinet was waartoe zijn opdracht beperkt was. Wat zeker ook meespeelde was dat Rutte, Wilders en Verhagen elkaar zo beter konden leren kennen; ze zouden een aantal dagen besprekingen voeren op een geheime locatie (de kamer van Verhagen op Buitenlandse Zaken, waar hij nog minister was). Een voor Lubbers onverwacht nadeel van deze werkwijze bleek te zijn dat er daar tussen de drie consensus over ontstond dat ze liever niet verder met Lubbers wilden. Hij was namelijk ook alvast gaan meedenken over de personele bemensing voor het CDA. De demissionaire minister van Volksgezondheid, Ab Klink, moest fractievoorzitter worden en diens collega van Justitie, Ernst Hirsch Ballin, aanblijven. Hij was een vertrouweling van Lubbers en zou zo poortwachter zijn tegen Wilders' radicale opvattingen.

Op 30 juli lieten Rutte, Wilders en Verhagen de informateur weten dat ze een formule hadden bedacht om de gedoogconstructie te laten werken: in een verklaring stond dat CDA en VVD de islam een religie vonden, terwijl de PVV het een (politieke) ideologie vond. Dat de principes van de democratische rechtsstaat voor het CDA onderhandelbaar waren, had Verhagen er in het Kamerdebat van 29 juni niet bijgezegd. Wederom een novum diende zich aan toen bleek dat zij niet met Lubbers, maar met Ivo Opstelten (VVD) als informateur verder wilden. Zo koos een Kamermeerderheid toch formeel de informateur. Lubbers sprak nog weer met de andere fractievoorzitters, maar kon op 3 augustus in zijn eindverslag niet anders concluderen dan dat er bij VVD, PVV en CDA een sterke wil was om een coalitie met elkaar te vormen, en Opstelten als nieuwe informateur voor te dragen. Deze zou de inhoudelijke besprekingen

gaan voeren en volgens Lubbers *twee* coalitieakkoorden afsluiten: een tussen de drie partijen, en een tussen alleen CDA en VVD met onderwerpen waar de PVV tegen zou mogen stemmen, maar zonder het kabinet te laten vallen. Omdat de PVV geen ministers leverde was het een gedoogconstructie die het midden hield tussen een minderheids- en een meerderheidskabinet. De status van de coalitie-in-wording leverde de volgende dag in een Kamerdebat veel discussie op. In zijn onnavolgbare jargon hield Lubbers het er toen op dat het een ‘bijzonder minderheidskabinet’ was.<sup>728</sup>

Op 4 augustus werd Opstelten benoemd tot informateur met als opdracht: ‘de spoedige totstandkoming van een stabiel kabinet van VVD en CDA dat met de steun van de PVV kan rekenen op een vruchtbare samenwerking met de Staten-Generaal’. Terwijl de formatie al bijna twee maanden liep, was er alleen onder ‘Paars Plus’ pas twee weken echt over het programma gesproken. Elk van de drie fractievoorzitters mocht een secondant uit de fractie meenemen. Begonnen werd met het financieel beleid. De 18 miljard werd ingevuld (althans op papier); dat de AOW-leeftijd 65 zou moeten blijven, had Wilders al op de dag na de verkiezingen ingeleverd: dat werd 66. Het aantal ambtenaren werd flink verminderd en ook het aantal ministers zou worden teruggebracht: van zestien naar twaalf.

Daarna kwam het voor Wilders belangrijkste deel: integratie en immigratie. De helft minder asielzoekers, wilde hij opgenomen zien. Op 30 augustus maakte hij duidelijk wat het voor hem inhield het eigen PVV-verhaal te zullen blijven uitdragen. Dat was voor Klink, de secondant van Verhagen, het laatste zetje om een besluit te nemen waar hij geleidelijk meer over was gaan aarzelen: moest het CDA wel met de PVV in zee gaan? Klink vond bij nader inzien van niet. Hij schreef aan Verhagen en de partijvoorzitter wat Wilders van plan was: ‘Hij stelde bij de komende presentatie van het akkoord met een volstrekt en totaal ander verhaal te komen dan de VVD en het CDA (...). Op zijn eigen manier. Op zijn PVV’s. Voluit op het orgel.’<sup>729</sup>

Het uitlekken van deze brief van Klink op 1 september vormde het begin van dagenlang aanhoudende publiciteit rond de formatie. Naast Klink waren er nog twee andere – minder bekende – fractieleden die grote aarzelingen hadden bij de samenwerking met Wilders. De parlementaire pers postte in deze dagen urenlang voor de deur van de CDA-fractiekamer waar langdurig crisisberaad plaatsvond; parlementair verslaggever Ferry Mingelen (‘Wacht even, ik hang in een fotograaf’) probeerde bijvoorbeeld live commentaar te ontlokken aan wie ook maar de kamer in- of uitging.

Op 3 september eiste Wilders een schriftelijke verklaring van Verhagen, door Opstelten als volgt omschreven: ‘Die verklaring zou moeten inhouden dat de uitspraak van het CDA-congres over het resultaat van de besprekingen bindend was en tot beëindiging van het lidmaatschap van de Tweede Kamer van

de drie leden van de CDA-fractie zou leiden indien deze zich daarmee niet konden verenigen.’ Een deel van het crisisberaad van het CDA ging over de vorm die een verklaring van de dissidente Kamerleden zou kunnen aannemen. Wat Wilders wilde mocht overigens niet eens, gelet op de bepaling daarover in de Grondwet (artikel 67 lid 3: ‘De leden stemmen zonder last’); hij kreeg dan ook geen garantie over de opstelling van de twee resterende dissidenten, Kathleen Ferrier en Ad Koppejan. Daarop trok Wilders zich verongelijkt terug uit de onderhandelingen. Opstelten zette zich aan zijn eindverslag. Rutte vond het allemaal heel spijtig dat ‘een kabinet waar rechts Nederland zijn vingers bij zou aflikken’ er niet kwam. Hij wilde nu alsnog zelf een programma schrijven en daar partijen bij zoeken.<sup>730</sup>

Wat adviseerden de fractievoorzitters in de nieuwe consultatieronde?<sup>731</sup>

Fractie:	Informateur (uit):	Coalitie:	Opdracht:
VVD	VVD (Rutte)	VVD, ?	‘een proeve van een regeerakkoord te schrijven’
PvdA	1. VVD en PvdA 2. -	1. VVD, PvdA 2. -	1. ‘samen te werken aan een proeve van een regeerakkoord’ 2. verkenning ‘met welke partijen een stabiele meerderheidscoalitie te vormen’
PVV	VVD (Rutte)	-	1. ‘een proeve van een regeerakkoord’ 2. bij geen resultaat eventueel ‘nieuwe Tweede Kamerverkiezingen’
CDA	VVD (Rutte)	-	‘proeve van een regeerprogramma (...) opstellen’
SP	CDA (Wijffels), SP (Marijnissen)	PvdA, CDA, SP, GL	‘een stabiel kabinet vormen, dat in beide Kamers over een meerderheid beschikt’
D66	‘enigszins op afstand van de actuele politiek’	VVD, PvdA, D66, GL	‘te onderzoeken welke mogelijkheden aanwezig zijn om te komen tot een stabiel meerderheidskabinet, inclusief bovengenoemde paarse variant’
GL	‘enige distantie (...) van de partij-politiek’	VVD, PvdA, D66, GL	‘bezien tussen welke partijen er voldoende vertrouwen bestaat om onderhandelingen tot een snel resultaat te brengen’
CU	-	-	‘voor de meest voor de hand liggende variant een concept-regeerakkoord te schrijven’
SGP	VVD (Rutte)	VVD, ?	‘een conceptregeringsprogramma op hoofdlijnen te ontwerpen’
PvdD	‘enkele wijze mensen die boven de partijen staan’ (10 namen uit diverse partijen)	-	‘een door hen geschreven duurzaam conceptregeerprogramma’

Tabel 59 Adviezen van de fractievoorzitters op 6 en 7 september 2010

De adviezen waren nog verdeelder dan meteen na de verkiezingen. Op zichzelf wilden VVD, PVV en CDA dat Rutte nu een regeerakkoord zou schrijven. Cohen maakte echter duidelijk dat de PvdA ook een informateur wilde als die in de coalitie zou worden opgenomen. D66 en GroenLinks wilden op zichzelf nog steeds 'Paars Plus', maar – blijkens hun advies – niet met Rutte als informateur. De SP introduceerde de optie dat de VVD de oppositie in zou gaan. Wilders presenteerde nog de wat buitenissige variant van nieuwe verkiezingen.

Het zoveelste novum van deze formatie deed zich voor terwijl de consultaties nog liepen. Bij het CDA trad Klink af als Kamerlid. Hij veronderstelde dat Rutte een 'proeve' zou schrijven en dat de door hem niet gewilde coalitie er dan alsnog zou komen. Juist de bekendmaking van zijn afscheid op 6 september bracht de volgende dag een dynamiek op gang die hij niet beoogd kon hebben. Met het wegvallen van de meest prominente van de drie tegenstanders van de coalitie van VVD, PVV en CDA kreeg de PVV-fractie namelijk juist nieuwe hoop op die coalitie: Wilders maakte na fractiebesluit bekend dat de onderhandelingen wat hem betrof hervat konden worden. In het Kamerdebat met informateur Opstelten op 7 september gaf Verhagen, in antwoord op een vraag van Cohen, over zijn vermeende voorkeur voor een coalitie met 'rechts', ronduit toe dat 'de heer Nolens in het verleden ware woorden heeft gesproken'. Hij bevestigde daarmee de voorkeur bij het CDA voor regeren met rechts.<sup>732</sup>

Na het Kamerdebat benoemde de koningin tot veler verrassing Tjeenk Willink weer tot informateur, met een open opdracht (haar 'te informeren over de thans ontstane situatie'). Dit werd alom opgevat als een 'strafronde'. Uit de tabel blijkt dat VVD, PVV en CDA het er wel over eens waren dat Rutte als informateur een 'proeve' moest schrijven, maar niet over de bijbehorende partijencombinatie. Zij hadden hun advies echter uitgebracht op 6 september, vóórdat bekend werd dat VVD, PVV en CDA weer samen verder wilden. Het systeem van advisering was niet ingesteld op dergelijke ingrijpende veranderingen van de politieke situatie halverwege een consultatieronde. Een heroptreden van Tjeenk Willink diende ertoe om formeel na te gaan of het rapport van Opstelten en de meest recente adviezen aan het staatshoofd nog actueel waren. VVD, PVV en CDA hadden geadviseerd Rutte tot informateur te benoemen, maar in het Kamerdebat pleitte Rutte inmiddels voor een doorstart voor Opstelten. In alle hectiek verzuimden VVD, PVV en CDA in het Kamerdebat met informateur Opstelten datgene te doen wat het pas gewijzigde Reglement van Orde hun in deze omstandigheden voorschreef (het derde lid van artikel 139a): bij motie vastleggen dat zij Opstelten terug wilden als informateur. Dat droeg in belangrijke mate bij aan de totstandkoming van de tussenronde.

Tjeenk Willink vroeg alle fractievoorzitters of hun laatste advies nog actueel was. Als VVD, PVV en CDA zouden volhouden dat zij samen verder wilden

én alle drie niets anders wilden, betekende dat hooguit een paar dagen tijdverlies. Dat werd weliswaar door elk staatshoofd altijd als ongewenst beschouwd, maar dat woog kennelijk niet op tegen het bewandelen van een zorgvuldige procedure. Bovendien zou Wilders op 11 september in New York een toespraak houden tegen de bouw van een islamitisch centrum vlak bij *Ground Zero*: zo kon afgewacht worden wat hij daar zou zeggen. Hij bleek zich er echter voor zijn doen gematigd te hebben uitgelaten. Een parlementair journalist voerde op 9 september een achtergrondgesprek met Rutte waarin de VVD-voorman zich opwond over deze ingreep van het staatshoofd: 'Zij gaat er niet over!' Van den Berg veronderstelde echter dat Rutte zelf bij nader inzien een informateur-schap niet meer zou aandurven en zich had laten overtuigen van het nut van een tussenronde. Zo kon blijken of andere opties inderdaad afdoende geëlimineerd waren en of de 'ferme wil' er bij VVD, PVV en CDA nog was.<sup>733</sup>

Tjeenk Willink beschouwde zijn werk als 'gaten dichten', al botste dat frontaal met het ongeduld bij VVD, PVV en CDA. Toen Tjeenk Willink formeel had vastgesteld dat Rutte, Wilders en Verhagen inderdaad alle drie bij nader inzien inderdaad niet Rutte maar Opstelten als informateur terug wilden op basis van zijn oorspronkelijke opdracht, adviseerde hij op 13 september zijn voorganger her te benoemen. Dat advies werd meteen opgevolgd en Opstelten kon verdergaan waar hij tien dagen eerder was gebleven: 'zijn onderzoek voort te zetten naar de spoedige totstandkoming van een stabiel kabinet van VVD en CDA dat met de steun van de PVV kan rekenen op een vruchtbare samenwerking met de Staten-Generaal'.<sup>734</sup>

Die onderhandelingen werden (eindelijk) succesvol afgerond. Het coalitieakkoord tussen CDA en VVD telde 38, en dat tussen CDA, VVD en PVV nog eens 15 pagina's (exclusief bijlagen, waaronder die over het te voeren financieel beleid). Tijdens een lange nachtelijke zitting in het Hilton Hotel in Den Haag (in een mislukte poging om de pers te ontlopen) ging de CDA-fractie in de nacht van 29 op 30 september 2010 akkoord met de gedoogconstructie, met de bekende twee stemmen tegen. De regeringsdeelname van het CDA hing nu af van een speciaal partijcongres van het CDA op 2 oktober in de Arnhemse Rijnhal, dat live op tv werd uitgezonden: nooit eerder was het zo spannend geweest of een partij de totstandkoming van een coalitie zou goedkeuren.

Uiteindelijk steunde circa 68% van de aanwezigen de coalitie en 32% niet. Die minderheid – waarvan opvallend veel partijprominenten deel uitmaakten – was groter dan verwacht. Oproepen van de meerderheid om de eenheid te bewaren, collectief achter Verhagen te gaan staan en te proberen de PVV te doen binden aan de macht zouden echter even naïef als tevergeefs blijken. De twee CDA-Kamerleden verklaarden dat zij het kabinet zeer kritisch zouden volgen,

maar de komst ervan niet te zullen tegenhouden (door een motie van afkeuring te steunen bij het debat over de regeringsverklaring).

Op 5 oktober droeg Opstelten in zijn eindverslag Rutte voor als formateur; de portefeuillevverdeling was toen al beklonken. Op 14 oktober werd de nieuwe ploeg beëdigd: 127 dagen na de verkiezingen. De formatie kwam daarmee binnen op de derde plek in de top 3 van langste formaties (na die van 1977 en 1972/1973). Op 26 oktober legde Rutte de regeringsverklaring af. Hij was de eerste VVD'er in dit ambt en de eerste liberaal sinds 1918.<sup>735</sup>

Het plaatje was als volgt:

	Zetels TK	Sociaal- economisch	Buitenland	Binnenland	Ruimtelijk	Sociaal- cultureel
VVD	31	Sociale Zaken en Werkgele- genheid	Buitenlandse Zaken	Veiligheid en Justitie	Infrastruc- tuur en Milieu	Volksge- zondheid, Welzijn en Sport
CDA	21	Financiën; Economi- sche Zaken, Landbouw en Innovatie (vicepremier)	Defensie	Binnenlandse Zaken en Konink- rijksrelaties; Immigratie en Asiel (z.p.)		Onderwijs en Wetenschap- pen

Tabel 60 Verdeling van de ministersposten over de partijen, 2010-2012

Aan de tabel valt op het eerste gezicht vooral op dat de inhoud ervan beperkt is: de PVV komt er niet in voor, aangezien die geen ministers leverde. Het aantal ministers werd teruggebracht van zestien naar twaalf. Landbouw werd bij Economische Zaken gevoegd (waar Verhagen minister werd) en VROM ging, samen met Verkeer en Waterstaat, op in Infrastructuur en Milieu. In de hier gevolgde systematiek was dat nu nog het enige ruimtelijke departement. De politie was niet meer verdeeld tussen Binnenlandse Zaken en Justitie, maar kwam te vallen onder het nieuwe Veiligheid en Justitie.

Voor Ontwikkelingssamenwerking was nu zelfs geen apart staatssecretariaat meer. De minister voor Immigratie en Asiel was echter terug van weggeweest. Het CDA was er ondanks haar halvering nota bene in geslaagd om haar overwicht in de sociaaleconomische hoek met twee ministersposten te behouden. De partij boekte een uitzonderlijk goed resultaat: zes ministersposten mogen bezetten met slechts 21 Kamerzetels was nog nooit eerder vertoond.

Tot slot viel op dat voor het eerst twee oud-informateurs minister werden: Rosenthal en Opstelten. Tezamen met het staatssecretariaat voor de partijvoor-



zitter van het CDA veroorzaakte dat enige ophef, ‘vermoedelijk als gevolg van het controversiële karakter van het kabinet en de totstandkoming ervan’, zoals Van Baalen en Van Kessel het zeiden. Dat kon immers licht de indruk wekken dat zij er een extra belang bij hadden gehad om de formatie te laten slagen.<sup>736</sup>

### **Intermezzo: de rol van de Eerste Kamer bij coalitievorming vanaf 2010**

De toch al met controverses omgeven totstandkoming van het eerste kabinet-Rutte zette ook een tot dan toe onbelicht aspect van de formatie volop in de schijnwerpers. Op 26 augustus 2010 ontving de toenmalig informateur Opstelten een brief van negen fractievoorzitters in de Eerste Kamer (uitgezonderd die van CDA en VVD; de PVV was daar op dat moment nog niet vertegenwoordigd). Zij wilden dat hij zich in zijn ‘onderzoek naar een vruchtbare samenwerking met de Staten-Generaal wat meer nadrukkelijk op de Eerste Kamer zelf zou richten’. Dat deed Opstelten overigens niet; zijn opvolger Tjeenk Willink (zelf overigens oud-voorzitter van de Eerste Kamer) sprak wel met Eerste Kamervoorzitter René van der Linden (CDA).<sup>737</sup>

‘De Eerste Kamer staat van oudsher in [de] formatiepraktijk buiten spel’, zo analyseerden Bovend’Eert c.s. in hun evaluatie van de formatiepraktijk die in december 2014 verscheen. De Eerste Kamervoorzitter behoorde op zichzelf, al sinds de tijd van koningin Emma, tot de drie vaste adviseurs van het staatshoofd in de formatie, maar dat advies had – net als dat van de Tweede Kamervoorzitter – een persoonlijk karakter en werd dus niet uitgebracht namens de Kamer. Sinds 1951 kregen (in)formateurs de opdracht de samenwerking met het parlement als geheel te onderzoeken, dus óók de Eerste Kamer. Over de rol van de Eerste Kamer tegenover een kabinet (dus na de formatie) lag niets vast in de Grondwet.<sup>738</sup>

Tjeenk Willink omschreef deze consensus in 2010 in zijn (tweede) eindverslag als volgt:

De verhouding tussen beide Kamers heeft zich in de loop van de geschiedenis zodanig ontwikkeld dat het politieke primaat bij de direct gekozen Tweede Kamer berust en de Eerste Kamer de ‘chambre de réflexion’ vormt die de toetsing van de kwaliteit van wetgeving als haar eerste taak ziet. In die toetsing ligt de nadruk op constitutionaliteit (naast de nationale constitutie ook de Europese regelgeving en de internationale verdragen), de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid.<sup>739</sup>

Op zichzelf bestreden de negen fractievoorzitters dit niet, maar zij wezen er in hun brief op dat anderzijds wel vaststond dat de Eerste Kamer zonder enige

terughoudendheid bevoegd was te oordelen over ingediende wetsvoorstellen en deze te verwerpen. En ook daar was weinig tegen in te brengen; dat het stelsel werkte, kwam vooral doordat de Eerste Kamer het primaat van de Tweede Kamer in de praktijk erkende en maar zeer sporadisch een wetsontwerp verwierp. Feitelijk werd er dus nieuw terrein betreden, aangezien ieder kabinet na de oorlog 'gewoon' over een meerderheid in de Eerste Kamer beschikte. Hoe de Eerste Kamer zich zou opstellen tegenover een kabinet zonder meerderheid in die Kamer liet zich niet voorspellen. Hier zal geprobeerd worden te analyseren wat die gevolgen waren.

Een onmiddellijk gevolg van de minderheidspositie van de coalitie in de Eerste Kamer was een sterke nationalisering van de Statenverkiezingen van maart 2011. De PVV kreeg vanaf toen tevens vertegenwoordigers in de twaalf Provinciale Staten. Op hun beurt kozen die in mei 2011 de Eerste Kamer. Veel publicitaire aandacht trok toen het strategisch stemgedrag van de Statenleden (op instructie van hun landelijk partijleiders) om coalitie respectievelijk oppositie aan zo veel mogelijk zetels te helpen. Het belang van die verkiezingen spitste zich toe op de (geslaagde) poging van minister-president Rutte en Wilders zelf om een zwevend Statenlid uit Zeeland in het coalitiekamp te krijgen, alsmede de beschuldiging om in ruil voor die stem een vage toezegging op een lokaal thema gedaan te hebben.<sup>740</sup>

VVD, PVV en CDA kwamen in mei 2011 tot 37 zetels in de Eerste Kamer; dat was twee meer dan VVD en CDA daarvoor hadden, maar één te weinig voor een meerderheid. Op zichzelf was en bleef het uitzonderlijk dat de Eerste Kamer een wetsvoorstel verwierp, maar de keren dat het gebeurde (zoals in 1999 met het referendum en in 2005 bij de gekozen burgemeester), trok dat wel vaak sterk de aandacht.<sup>741</sup>

Wordt de analyse beperkt tot van het kabinet afkomstige wetsvoorstellen, dan strandde in de drie jaren van het kabinet-Balkenende IV slechts vier keer een wetsvoorstel dat door de Tweede Kamer aanvaard was in de Eerste Kamer. Hier worden slechts de in de Eerste Kamer gestrande wetsvoorstellen van de regering in beschouwing genomen (dus niet initiatiefwetsvoorstellen van een Kamerlid). Daarnaast kan het natuurlijk gebeuren dat het kabinet een wetsvoorstel intrekt of niet eens indient op basis van een inschatting van de politieke verhoudingen in de Eerste Kamer. Tijdens het kabinet-Rutte I werd driemaal een wetsvoorstel verworpen: op 5 april 2011 over het Elektronisch Patiëntendossier (met algemene stemmen), op 22 november 2011 bij de introductie van de Echtscheidingsnotaris en op 8 mei 2012 een wetsvoorstel over de gunning van openbaar-vervoerscontracten. In de beide laatste gevallen stemde de (gedogende) PVV-fractie in de Eerste Kamer tegen.

Het gebrek aan politieke steun van de coalitie van VVD, PVV en CDA werd

opeens zeer acuut vanaf 21 april 2012. Op die dag mislukten besprekingen om het oplopende begrotingstekort terug te brengen. Wilders trok zich toen terug uit de onderhandelingen die zeven weken lang op het Catshuis hadden plaatsgevonden, wat een kabinetscrisis betekende. Nog diezelfde dag kondigde Rutte nieuwe verkiezingen aan, die werden uitgeschreven voor 12 september 2012. Van den Berg vond dat dat ook nu weer 'al te overhaast' gebeurde, zoals bij de kabinetscrisis van 2002 ook door sommigen was betoogd. Zeker was dat de invulling van de bezuinigingen, waar zo lang over was gepraat en die door de Europese Commissie verlangd werden om het financieringstekort onder de 3% te houden, met vervroegde verkiezingen niet dichterbij kwam. Op initiatief van drie oppositiefracties (D66, ChristenUnie en GroenLinks) gebeurde dat echter in de demissionaire periode alsnog. Samen met CDA en VVD vormden deze drie partijen een meerderheid in Tweede én Eerste Kamer. Dat was de basis om alsnog een aantal hervormingen te kunnen doorvoeren, waaronder het verhogen van de AOW-leeftijd tot 67 (in stappen).<sup>742</sup>

Een belangrijk effect van dit akkoord was dat het de opmaat vormde voor veel meer ad hoc-akkoorden met (in de Tweede Kamer) oppositiepartijen tijdens het kabinet-Rutte II, dat ook geen meerderheid in de Eerste Kamer had. Een meerderheid in de Eerste Kamer werd dan zeker gesteld door onderhandelingen met de bijbehorende fracties uit de Tweede Kamer.

Na de verkiezingen van 2012 ontstond relatief snel een coalitie van VVD en PvdA die wel steunde op een meerderheid in de Tweede Kamer, maar wederom niet in de Eerste Kamer: daar beschikte de coalitie slechts over 30 van de 75 zetels. Dat bleek zeer bevorderlijk te zijn voor het afsluiten van deelakkoorden: zeven in getal zelfs in 2013 en 2014, van het woonakkoord in februari 2013 tot een akkoord over de hele begroting in augustus 2014. Steeds was D66 een van de oppositiepartijen die steun toezegde; in zes gevallen kwam de meerderheid daarnaast tot stand met ChristenUnie en SGP, in één geval (het Onderwijsakkoord in mei 2014) met GroenLinks. Zo werd voorkomen dat de betreffende wetsvoorstellen zouden stranden in de Eerste Kamer. Mede daardoor bleef het aantal in de Eerste Kamer verworpen wetsvoorstellen ook in deze periode relatief gering. Wordt de analyse wederom beperkt tot wetsvoorstellen die afkomstig waren van het kabinet, dan betrof het slechts drie wetsvoorstellen: op 30 september 2014 een wetvoorstel omtrent elektronische detentie (alleen steun van PvdA en VVD), een wetvoorstel omtrent de vrije artsenuitvoering op 16 december 2014 (door drie tegenstemmen vanuit de PvdA-fractie), en de Elektriciteits- en Gaswet op 22 december 2015 (met één stem verschil; naast VVD en PvdA stemden D66, GroenLinks en SGP voor).<sup>743</sup>

In mei 2015 was de nieuwe Eerste Kamer gekozen, na de Statenverkiezingen van maart. Er werd toen niet meer strategisch gestemd door de Statenleden;

het risico op een bedrijfsongeval, zoals zich dat had voorgedaan in 2011 speelde daarbij mogelijk ook een rol.<sup>744</sup> Daarbij verloren VVD en PvdA aanzienlijk en beschikten ze in de Senaat nog slechts over 21 van de 75 zetels.

### **De coalitievorming van 2012: weer een nieuwe combinatie**

Bij de verkiezingen van 12 september 2012 traden deels dezelfde lijsttrekkers aan: Rutte bij de VVD, Wilders bij de PVV, Roemer bij de SP en Pechtold bij D66. Bij de PvdA trad fractievoorzitter Diederik Samsom aan (die Cohen was opgevolgd), bij het CDA zijn collega Sybrand van Haersma Buma (die Verhagen was opgevolgd toen die vicepremier werd), en bij GroenLinks fractievoorzitter Jolande Sap, die Femke Halsema was opgevolgd. De verkiezingscampagne kende een felle toon waarbij 'links' en 'rechts' elkaar te lijf gingen. Rutte benadrukte het gevaar van het socialisme, terwijl Samsom sprak van een 'rechts rotbeleid' in de twee voorafgaande jaren. Lang gingen VVD en SP in de peilingen nek aan nek, maar in augustus kwam de PvdA op en haalde deze de SP in. Twee dagen vóór de verkiezingen stonden VVD en PvdA allebei op 35 zetels.<sup>745</sup>

Op de verkiezingsdag bleek dat dit de twee grote winnaars waren: de VVD ging van 31 naar 41 zetels, de PvdA van 30 naar 38 zetels. Het avontuur met de PVV werd het CDA niet in dank afgenomen: de partij halveerde wederom bijna, nu van 21 naar 13 zetels. Ook de PVV zelf verloor en ging van 24 naar 15. D66 werd enigszins beloond voor de constructieve oppositie (van 10 naar 12 zetels), maar GroenLinks juist niet (van 10 naar 4 zetels). De SP behield haar 15 zetels. Het effect van deze uitslag was niet alleen dat PvdA en VVD verreweg de grootste partijen waren: samenwerking tussen die twee was ook de enig mogelijke meerderheidscombinatie (in de *Tweede* Kamer; niet in de *Eerste*) van twee partijen. Al meteen na de verkiezingen voelden Rutte en Samsom, de beide partijleiders, mede vanwege de doorzettende economische crisis, een gevoel van urgentie om samen te werken.

De manier waarop deze kabinetsformatie verliep, is in opdracht van de Kamer zeer secuur geëvalueerd. Het was immers de eerste keer dat er geformeerd werd buiten het staatshoofd om. Daartoe hadden de Kamervoorzitter (nog tot en met 20 september Verbeet) en Griffier Jacqueline Biesheuvel een uitgebreid draaiboek opgesteld. Op de dag na de verkiezingen kwam er een gezamenlijk gesprek met alle nieuwe fractievoorzitters. De gewoonte dat de grootste partij het eerst aan zet was in de formatie werd hier bevestigd: Rutte stelde voor dat zijn partijgenoot Henk Kamp een verkenning zou doen, waarmee iedereen akkoord ging. Verbeet bracht dat naar buiten. Een element uit de 'oude' procedure dat nog in ere werd gehouden, was dat het staatshoofd sprak met de voorzitters van beide Kamers en de vicevoorzitter van de Raad van State. Ook dat gebeurde al meteen de dag na de verkiezingen. De volgende dag kon Kamp aan het werk.

Omdat zijn functie ook formeel die van verkenner was en nadrukkelijk *niet* die van informateur kon deze inmiddels gelden als afgescheiden van die van informateur.

Kamp sprak met alle fractievoorzitters, informeel met de vicevoorzitter van de Raad van State, en ook weer met Eerste Kamervoorzitter Fred de Graaf (VVD) omdat de coalitie daar niet over een meerderheid beschikte. De Graaf meende, net als zijn voorganger in 2010, dat de Eerste Kamer niet betrokken diende te worden bij het opstellen van het regeerakkoord en daar ook niet aan gebonden was. Over het stemgedrag van individuele fracties op individuele onderwerpen viel uiteraard niets te zeggen: dat was aan de afzonderlijke fracties. Kamp concludeerde dat VVD en PvdA steeds een meerderheid in de Eerste Kamer zouden moeten zien te verwerven. Op 18 september was hij al klaar met zijn verkenning: bijna alle fracties vonden dat eerst een coalitie onderzocht zou moeten worden die in ieder geval bestond uit VVD en PvdA. Samsom wilde, zo nodig, de SP er wel bij (gedrieën hadden zij een nipte meerderheid in de Eerste Kamer), maar daar zag Rutte niets in. Roemer wilde een coalitie van PvdA, SP, CDA en D66 (die coalitie had in beide Kamers een nipte meerderheid), maar dat wilden de andere drie partijen weer niet. Kamp concludeerde dat een coalitie van VVD en PvdA onderzocht moest worden door twee informateurs, te weten oud-PvdA-leider Bos en hijzelf.<sup>746</sup>

Toen de nieuwgekozen Kamer op 20 september debatteerde over de verkiezingsuitslag (zoals het Reglement van Orde voorschreef) was de keus voor de partijencombinatie al gemaakt. Rutte en Samsom maakten duidelijk dat zij besprekingen over het programma zouden voeren en dat daarbij radiostilte betracht zou worden. In een motie van Rutte en Samsom werd het advies overgenomen om de twee genoemde informateurs te benoemen. De SP wilde een andere coalitie en stemde tegen; opvallender was de tegenstem van D66, die immers deze procedure zo had voorgestaan. Volgens Pechtold stemde zijn fractie niet zozeer tegen vanwege de combinatie van PvdA en VVD, maar omdat 'de heren de vijfde versnelling erop gooien' in plaats van eerst rustig te onderzoeken in hoeverre de verschillen tussen beide partijen overbrugbaar waren. Dat gingen de PvdA en VVD daarna doen in de volgende, programmatische, fase.<sup>747</sup>

Op 1 oktober werd een deelakkoord bereikt over een aantal wijzigingen in de begroting voor 2013. Deelakkoorden waren wel eerder voorgekomen, ook in gepubliceerde vorm, maar een novum was in deze formatie dat daarover vervolgens al meteen (de volgende dag) met de informateurs een Kamerdebat gevoerd werd. Ook in een ander opzicht was het wennen aan de nieuwe procedure. Op 26 september had de nieuwgekozen Kamervoorzitter, Anouchka van Miltenburg, een bezoek aan de koningin gebracht, waar zij voorstelde dat de informateurs haar zouden bezoeken. Een deel van de Kamer (de oppositie in spe) had

daar met het oog op de nieuwe procedure moeite mee. Daarop zegde de Kamervoorzitter toe dat het gesprek zou gaan over 'de inhoud noch het tijdsfad' van de formatie. Dat bracht de rust terug, maar het was natuurlijk niet voorstelbaar dat het in zo'n gesprek over iets anders dan de formatie zou gaan. Na het bezoek op 28 september lichtte Bos toe dat de informateurs 'hun opdracht hadden toegelicht'.<sup>748</sup>

De informateurs en de onderhandelaars kwamen niet meer samen in het gebouw van de Eerste, maar van de Tweede Kamer. Daarmee werd veertig jaar formatiegeschiedenis 'overboord gekieperd'. Naast praktische voordelen van de accommodatie werd zo ook tot uitdrukking gebracht dat de Tweede Kamer het initiatief had. In de betreffende ruimte (de Stadhouderskamer) deden slechts zes mensen de zaken: Kamp en Bos, Rutte en Samsom, en twee secondanten. Er werd niet gewerkt met uitgebreide werkgroepen uit de fracties (zoals in 1982 en 1998) of met wisselende fractiespecialisten aan tafel (zoals in 2003). Een voordeel daarvan was dat de radiostilte goed te handhaven was; een nadeel was – wat meteen al na afloop bleek – dat de onderhandelaars kennelijk niet steeds voldoende gevoed werden vanuit de fracties, omdat op één onderwerp (de inkomensafhankelijke zorgpremie) een zodanige publicitaire storm in de VVD-achterban opstak dat de afspraken al meteen aangepast werden.<sup>749</sup>

Op 29 oktober stemden de fracties van VVD en PvdA in met het coalitieakkoord, waarna de informateurs hun eindverslag aanboden aan de Kamervoorzitter. Daarin was ook de portefeuillevverdeling vermeld en de aanbeveling aan de Kamer om Rutte tot formateur te benoemen. Op 31 oktober debatteerde de Kamer over eindverslag en coalitieakkoord. Dat telde 33 pagina's (en nog eens 30 aan financiële bijlagen). Wat er vooral in opviel was dat VVD en PvdA op belangrijke punten niet zozeer compromissen gesloten hadden maar elkaars wensen uitgeruild hadden. Rutte en Samsom noemden dat 'elkaar iets gunnen'; vanuit de oppositie en ook door onderzoekers werd gesproken over 'negatieve uitruil'.

De Leidse politicologen Huib Pellikaan en Joop van Holsteyn bijvoorbeeld zagen het zo: '[d]e VVD heeft de PvdA haar nivelleringsfeestje gegund, en de PvdA heeft het forse bedrag bezuinigingen aan de VVD gelaten.' Het resultaat was volgens hen een regeerakkoord dat ver verwijderd was van de opvattingen van zowel PvdA als VVD. Van den Berg wees erop dat uitruilen op zich niet nieuw was; tijdens de paarse coalitie was het ook gedaan. Een opvallend verschil met de kabinetten van Drees was volgens hem wel dat er toen niet werd uitgeruild op het programma-, maar op portefeuilleniveau: als een post werd verworven, had een minister daar relatief veel autonomie, en de coalitiepartner het nakijken. Nu werd er uitgeruild op het niveau van het programma.<sup>750</sup>

Bij motie werd Rutte op 31 oktober 2012 tot formateur gekozen. Hij had nog

maar een paar dagen nodig: op 5 november werd zijn tweede kabinet beëdigd en al drie dagen later legde hij de regeringsverklaring af. De beëdiging leidde tot een laatste novum in deze formatie: in haar vernieuwingsdrift met betrekking tot de formatie had de Kamer bij motie uitgesproken dat de beëdiging in het openbaar zou moeten plaatsvinden. Dat gebeurde die dag in Paleis Huis ten Bosch en wel meteen twee keer: omdat er te vroeg met de ceremonie werd begonnen, kon deze niet rechtstreeks op tv worden uitgezonden en moest deze worden overgedaan.

Het plaatje was als volgt:

	Zetels TK	Sociaal- economisch	Buitenland	Binnenland	Ruimtelijk	Sociaal- cultureel
VVD	41	Economische Zaken	Defensie	Veiligheid en Justitie; Wonen en Rijksdienst (z.p.) <sup>751</sup>	Infrastruc- tuur en Milieu	Volksge- zondheid, Welzijn en Sport
PvdA	38	Financiën; Sociale Zaken en Werkge- legenheid (vice- premier)	Buitenlands- se Zaken; Ontwikke- lingssamen- werking	Binnenland- se Zaken en Koninkrijks- relaties		Onderwijs en Wetenschap- pen

Tabel 61 Verdeling van de ministersposten over de partijen, 2012 – 2017

Op 3 november gaf het PvdA-congres toestemming voor de regeringsdeelname. Aan de verdeling viel op dat de PvdA goed uit de onderhandelingen was gekomen. De VVD had weliswaar één minister meer, maar de PvdA had overwicht in de twee belangrijkste sectoren: zowel de sociaaleconomische als de buitenlandhoek. Daar stond dan weer de dominantie van de VVD in de binnenlandhoek en afwezigheid van de PvdA in de ruimtelijke hoek (met nog steeds slechts één departement) tegenover.

De formatie kostte in 2012 slechts 52 dagen – net te lang voor een plek in de top 3 van snelste formaties. Dat er veel energie was gestoken in een draaiboek hielp natuurlijk bij het soepele verloop. De belangrijkste verklarende factor hiervoor was echter de omstandigheid dat twee partijen samen een meerderheid behaalden. Het is zeer de vraag of dat bij volgende formaties weer zo zal zijn.

In een evaluatie van de formatie van 2012 in opdracht van de Kamer bleek dat er sprake was geweest van enige rolverwarring: de informateurs (van elke



partij één!) gingen in twee Kamerdebatten (over een deelakkoord en over hun eindverslag) ook het inhoudelijke resultaat van hun informatieopdracht (in het tweede debat was dat het regeerakkoord) verdedigen. Dat was niet hun taak, maar die van de fractievoorzitters, zo luidde de kritiek. Hierna en in het slot-hoofdstuk zal worden ingegaan op de vraag of er een toekomst is voor de informateur.<sup>752</sup>

### **Conclusie: coalitievorming in Nederland**

Hoe het proces van coalitievorming precies wordt ingericht is in Nederland traditioneel een van de belangrijkste onderwerpen van de publieke discussie erover. Daarom wordt daar eerst op ingegaan, alvorens stil te staan bij (zoals in hoofdstuk 1 is aangekondigd: hier drie van) de vier P's. Van den Berg formuleerde in 2012 bijvoorbeeld een heuse 'Tien geboden' van de kabinetsformatie. Dat deed hij echter vlak voor de Tweede Kamer het Reglement van Orde weer wijzigde. Al snel na het verschijnen van zijn artikel was het daardoor alweer gedateerd.

Dat de Koning de (in)formateur aanwijst, is inderdaad lang zo geweest, maar met ingang van 2012 gebeurt dat niet meer. Voor sommige andere van deze geboden geldt dat er op een regel meteen weer uitzonderingen zijn. Dat de grootste partij de eerste (in)formateur levert, is weliswaar de vaste praktijk vanaf 1946, zoals Van den Berg stelt, maar de uitzonderingen erop (1967, 1971 en 1972) waren veelzeggend: die hadden namelijk betrekking op zuivere machtspolitiek. In 1967 was Zijlstra als premier zeer populair, maar bestond er onduidelijkheid of hij weer beschikbaar was. Hij werd de eerste informateur in deze formatie: dat moest helpen daarover meer helderheid te krijgen.

In 1971 spraken de centrumrechtse partijen inclusief DS'70 achter de schermen samen af om de grootste partij, de PvdA, uit de regering te houden. Dat leek op de situatie van 1982, toen een informateur uit de PvdA, de grootste partij, enige weken 'verplichte figuren' mocht dansen, terwijl CDA en VVD vanaf het begin vastbesloten waren een coalitie te vormen (de vraag is overigens welke van de twee erger is). In 1972 tot slot was een vleugelsrijd in de ARP bepalend voor de vraag of er een centrumlinks of centrumrechts kabinet zou komen: de eerste informateur uit die partij kon meteen gezaghebbend opties gaan elimineren.

Het gebod dat de grootste coalitiepartij de premier levert, geldt op zich inderdaad sinds 1973, zoals Van den Berg stelt, maar voordien waren er uitzonderingen, en ook toen om machtspolitieke redenen: in 1971 moest de ARP gecompenseerd worden omdat Biesheuvel vier jaar eerder het premierschap was ontglijpt. De grootste coalitiepartij, de KVP, vond dat gebaar tevens goed voor de christendemocratische eenheid. En dat Drees in 1948 premier mocht worden, met de KVP als grootste coalitiepartij, was de doorbraak die die formatie nodig had. Alleen al de omstandigheid dat de grootste coalitiepartij niet steeds

de minister-president leverde, maakt formaties bij ons veel complexer dan in Duitsland, waar dit wel altijd zo was.<sup>753</sup>

Ook in Nederland werden de vier P's lang niet altijd ook in de meest logische volgorde doorlopen (eerst de keuze van partijen). Zo is de keus voor een bepaalde combinatie van partijen wel gemaakt via het programma (1946, 1963 en 1994), of (bijvoorbeeld als dat niet goed lukte) via de portefeuilleverdeling (1948, 1951 en 1956). Omgekeerd kon de keus voor een combinatie van partijen afspringen op elk van de andere drie P's, bijvoorbeeld op het programma (de CHU viel in 1965 af op een voorbehoud bij het programma; de onderhandelingen van CDA en PvdA in 2003, en die over Paars Plus in 2010 strandden omdat er geen overeenstemming werd bereikt over het programma) en zelfs op de personen (het tweede-kabinet Den Uyl in 1977), waarna dan met een andere combinatie van partijen opnieuw werd begonnen. Waarom was het zo moeilijk te bepalen in welke volgorde partijcombinaties onderzocht moesten worden?

Behoedzaam opereren bij de keuze van de combinatie van partijen was, met name voor de christelijke middenpartijen, van groot belang omdat daar vaak (enige of grote) verdeeldheid was over de coalitievoorkeur. Openlijk aansturen op een oppositierol voor met name de PvdA was dan ook een groot taboe. Hoe het niet moet, leerde de KVP in 1963: de PvdA werd toen zo lang aan het lijntje gehouden dat er uiteindelijk alleen nog maar 'gehakt' kon worden. De beoogde coalitie zonder de PvdA kwam daarna alsnog wel tot stand, maar met grote publicitaire en personele schade voor de KVP. Veel aantrekkelijker is het voor de christendemocraten als ongewenste partijen zichzelf uit de boot laten vallen (zoals de PvdA deed in 1959, 1967 en 1971), al dan niet geholpen door een christendemocratische informateur (zoals Lubbers die D66 in 1989 wegwerkte, of Hoekstra die dat in 2006 deed met de SP – gesteund door de PvdA, die – zoals ook in 1973 en 1989 – vooral weer graag wilde regeren). Het hoort allemaal bij het bijzondere karakter van de Nederlandse kabinetsformatie. Welke rode draden lopen er door het formatieproces?

Dat de kabinetsformatie geldt als een weinig doorzichtig proces, is een vast element in de kritiek erop.<sup>754</sup> Besproken is dat de Staatscommissie-Biesheuvel terecht stelde dat elke partij de procedure zo profijtelijk mogelijk voor zichzelf probeert in te richten. Bijna elke naoorlogse formatie kende (mede daardoor) ook wel een novum in de procedure. Zo kwamen er de informateur, de schaduwformateur, de geheime informateur, twee of drie informateurs tegelijk, rolverwarring tussen formateur en informateur, een vergeten bepaling in de Grondwet over de driemaandentermijn die ineens actueel werd toen formaties zich langer dan drie maanden gingen voortslepen, Kamerdebatten met informateurs, de verkenners, opeenvolgende herzieningen van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer met betrekking tot de kabinetsformatie, de

Eerste Kamer die zijn plaats opeist, uitputtende tekstexegeses van de opdracht aan een informateur, en coalitiepartijen die geheel buiten een informateur om onderhandelen: het is allemaal vertoond, en te vrezen valt dat deze lijst in de toekomst moeiteloos uitgebreid zal kunnen worden – misschien wel bij elke formatie. Voor de politici die de hoofdrol spelen, had dat althans in het verleden niet alleen als voordeel dat zij enige speelruimte hadden in de wijze van opereren, maar ook dat zij hun inhoudelijke voorkeur voor een coalitie konden verbergen achter de gevolgde procedure. Verbazing bij de oppositie in spé over de gekozen procedure is daardoor ook een constante in de formatiegeschiedenis geworden.

Müller en Strøm berekenden dat er in Nederland gemiddeld (afgerond) twee tevergeefse onderhandelingsrondes zijn bij coalitievorming – het hoogste in hun Europese vergelijking.<sup>755</sup> Hun boek is uit 2000, maar geactualiseerd klopt het getal van twee tevergeefse onderhandelingsrondes voor Nederland nog steeds. Omdat in de Nederlandse politieke cultuur de (midden)partijen niet gewend zijn zich voor de verkiezingen uit te spreken, geldt na de verkiezingen: ‘formeren is elimineren’. Als dat zorgvuldig gebeurt, blijft een eenmaal geëlimineerde optie dat ook. Dat kan zelfs zonder dat een informateur ook maar over het programma, de portefeuillevverdeling of personen komt te spreken. In 1972/1973 slaagde Ruppert er bijvoorbeeld in om alle opties te elimineren, op één na: die van samenwerking tussen progressieven en christendemocraten. Hij nam daar weliswaar twee maanden de tijd voor, maar het resultaat was dat gedurende het vervolg van de formatie ook alleen maar die ene optie op tafel bleef liggen.

Een voorbeeld van een informateur die niet effectief elimineerde, was Rosenthal in 2010. Hij moest de optie VVD, PVV en CDA onderzoeken, maar na zijn conclusie (zonder enig voorbehoud!) dat deze optie afviel, bleef die toch boven de markt hangen. Rosenthal bemoeide zich evenmin met programma, portefeuillevverdeling of personen, maar twee verschillen met Ruppert springen in het oog: in plaats van twee maanden nam hij voor de opdracht slechts twee weken de tijd en, belangrijker: hij miste het gezag om bij CDA-leider Verhagen aan te dringen en door te vragen toen deze een coalitie met VVD en PVV in eerste instantie afwees.

Kabinetformaties worden in Nederland nogal eens gekenmerkt door pogingen om verwarring te zaaien; ook dat is van alle (naoorlogse) tijden. Romme deed het al in de jaren vijftig, bijvoorbeeld door zijn invloed aan te wenden op de formulering van een coalitieakkoord, om dan na de formatie doodleuk in het openbaar te beweren dat zijn fractie daar niet aan gebonden was. Ook de PvdA deed mee aan schijnbewegingen als dat zo uitkwam. De bezwaren tegen tussentijdse coalitiewisseling werden verpakt als democratisch-principieel, maar de

slechte ervaring van de PvdA met de vorming van interim-kabinetten waar die partij buiten gehouden werd (in 1958 en 1966) was daar zeker niet vreemd aan. Het adviseren van schijnoplossingen (nationale kabinetten, ontslagweigering van het oude kabinet, opnieuw Kamerverkiezingen) behoort ook tot deze afleidingsmanoeuvres. Al deze opties werden geadviseerd aan het staatshoofd, maar zijn nooit in de praktijk gebracht. Het zijn dan ook geen serieuze alternatieven voor het enige dat er opzit na Kamerverkiezingen: de vorming van een of andere meerderheidscoalitie.

Ook extraparlamentaire varianten zijn veelvuldig geadviseerd in kabinetsformaties, maar wat het verschil was tussen een parlementaire en een extraparlamentaire binding aan een kabinet is nooit echt duidelijk geworden. Illustratief is dat het kabinet-Den Uyl door twee coalitiefracties als parlementair werd beschouwd en door drie als extraparlamentair. Ook al kende dit kabinet bij wijze van uitzondering geen coalitieakkoord, de vijf coalitiefracties leverden gewoon bewindspersonen, waardoor er natuurlijk toch gewoon een parlementaire binding met het kabinet ontstond. Dat die voor KVP, ARP en PPR andersoortig was dan voor PvdA en D66 was leuk voor formatiewatchers, maar betekende in de parlementaire praktijk weinig (anders dan een voorschot op een kritische houding tegenover vooral de ministers van andere partijen). Veel meer dan politieke retoriek bleek het allemaal niet te zijn. Al in 1959 was dit echter een zeer effectieve manier om de PvdA van tafel te krijgen. Beel kwam toen op een gemakkelijke manier van de PvdA af door te doen alsof er een extraparlamentair kabinet in de maak was, terwijl daarna toch weer gewoon werd onderhandeld over het coalitieakkoord en de zetelverdeling, zoals te doen gebruikelijk.

Aparte aandacht verdient hier één categorie schijnbewegingen in het bijzonder, en wel die van (beweerde) juridische aard. De naam van Beel is daaraan verbonden. Zo meende hij bij de tussentijdse kabinetscrisis in 1965 dat er geen Kamerontbinding kon volgen, omdat er geen conflict tussen Kamer en kabinet was. De fractievoorzitters zagen die optie echter wel degelijk onder ogen; dat dat niet gebeurde kwam vooral door de gevreesde electorale gevolgen (niet alleen bij de KVP). Tot Beels juridische arsenaal behoorde ook dat een demissionair kabinet de Kamer niet zou mogen ontbinden. Dat stond in 1958 echter gewoon in dienst van het belang van de KVP op dat moment: het vormen van een volwaardig (meerderheids)kabinet zonder de PvdA, om in de KVP de geesten alvast rijp te maken voor een overstap naar de VVD. Ook in 1966 werd er een nieuw kabinet gevormd dat de Kamer ontbond – weer zonder de PvdA. Weliswaar was dat een minderheidskabinet, maar ook toen had deze exercitie vooral tot doel om de draai naar de VVD te vergemakkelijken. Het was dan ook niet zo vreemd dat het de PvdA begon op te vallen dat die partij nooit in zo'n interim-kabinet werd gevraagd, al speelde bij deze beide keren zeker mee dat die

partij er zelf ook geen belang bij had om na de betreffende kabinetscrisis door te regeren.

Ook het instrument van de controversieelverklaring is benut om mist op te werpen in de kabinetsformatie. Tijdens de formatie van 1989 bleek dat het voldoende was als één afzonderlijke fractie een onderwerp controversieel verklaarde: dan werd dat onderwerp afgevoerd van de parlementaire agenda omdat het kabinet demissionair was. De commissie-Deetman herstelde dat daarna: controversieelverklaring kon en moest gewoon plaatsvinden bij meerderheidsbesluitvorming. De vraag wat er controversieel verklaard zou moeten worden en wat niet, moet steeds onderwerp zijn van overleg tussen kabinet en Kamer, zo stelt ook historicus Miel Jacobs. Om voor altijd van de discussie af te zijn, heeft Vis al in 2003 een even elegante als effectieve oplossing aangereikt: 'de term [demissionair] reserveren voor de periode waarin daadwerkelijk wordt gewerkt aan een nieuw kabinet. We besparen ons dan veel grote en boze woorden hetgeen op zichzelf al bevorderlijk is voor het aanzien van de politiek.'<sup>756</sup>

De rol van het staatshoofd bij een kabinetsformatie is nogal eens overdreven. Juliana had al niet meer zoveel invloed als haar moeder Wilhelmina, die in 1946 nog heel duidelijk kon aansturen op een coalitie van KVP en PvdA met Beel en Drees. Juliana deed haar voordeel met het grote gezag van 'onderkoning' Beel. Bij de kabinetscrisis in 1972 schiep Beel bijvoorbeeld ruimte voor consultaties door haar, terwijl premier Biesheuvel wilde doorregeren. Op andere momenten was er bij Juliana hooguit sprake van het behouden van wat weinig afstand tot de onderhandelende politici, in 1963 bijvoorbeeld door samen met Beel en andere vooraanstaande KVP'ers mee te zagen aan de poten van de stoel van fractievoorzitter De Kort. In 1972/1973 had ze een duidelijke voorkeur voor Den Uyl, en in 1977 stelde ze benoeming van Van Agt tot formateur van een CDA-VVD-kabinet zo lang mogelijk uit.

Beel dankte zijn positie van onderkoning aan de KVP als zijn machtsbasis. Toen het vanaf 1963 electoraal bergafwaarts ging met die partij, luidde dat ook het einde van zijn invloed in. De polarisatie van de jaren zeventig veroorzaakte daarna de drie meest moeizame en langdurige kabinetsformaties (1972/1973, 1977 en ook 1981, als voor dat jaar niet de beëdiging maar het afleggen van de regeringsverklaring als eindpunt wordt genomen).

Beatrix had niet meer de beschikking over een 'onderkoning' van vergelijkbaar statuut als Beel. Haar benoemingen in de formatie vielen een aantal malen op: dat was vooral het geval in 1981, 1994 en 2010. In 1981 benoemde zij De Gaay Fortman, uitdrukkelijk tegen het advies van zittend CDA-leider Van Agt in, aangezien die toen volop de totstandkoming van een kabinet met de PvdA traineerde. In 1994 benoemde ze Kok tot informateur: dat bleek (achteraf) precies de ingreep te zijn die nodig was om hem de keuze te laten maken welke

van de vier grotere partijen moest afvallen. Het meest bekritiseerd is misschien wel haar benoeming van Tjeenk Willink tot informateur in september 2010. Hoewel die te rechtvaardigen was met het oog op de zuiverheid van de procedure, botste deze benoeming nogal opzichtig met het ongeduld bij VVD, PVV en CDA om hun afgebroken formatiepoging weer op te pakken. Tjeenk Wilinks optreden had overigens weinig meer gevolgen dan een weekje vertraging. 'Majesteit is geen boksbal', schreef Van den Berg naar aanleiding hiervan, maar bij de PVV droeg deze ervaring ertoe bij om, in samenwerking met een aantal linkse fracties, een wijziging in het Reglement van Orde door te voeren waarbij het staatshoofd de rol bij de kabinetsformatie werd ontnomen. Hoe dat zal uitpakken als het weer eens moeilijk wordt in een komende formatie is nog niet te zeggen, want dat was het in 2012 niet.<sup>757</sup>

Staat de kiezer nu in het hele formatieproces buitenspel en moet deze maar afwachten wat de afzonderlijke partijen doen met de op hen uitgebrachte stemmen? Dat is ook weer niet helemaal het geval. In de naoorlogse periode heeft zich de ontwikkeling voorgedaan dat de kiezer (iets) meer te zeggen heeft gekregen over de samenstelling van de coalitie. Om te beginnen is er sinds 1965 niet meer tussentijds een andere coalitie gevormd, met als argument dat de kiezer er na een kabinetscrisis weer aan te pas moet komen: de ontwikkeling naar zelfontbinding van de coalitie. De laatste keer dat deze werd aangekondigd, toen gedoogpartner PVV afscheid van de coalitie nam, werden nog diezelfde dag nieuwe verkiezingen aangekondigd en er was geen partij die daar tegenin ging. Dat wil overigens weer niet zeggen dat tussentijdse verandering van coalitie nooit meer zal voorkomen, afhankelijk van de (quasi-)ernst van de politieke omstandigheden.

Er lijkt ook een (voorlopig?) einde gekomen te zijn aan het fenomeen van kleurwisselingen die 'werden geïnitieerd door de politieke elite en vervolgens bevestigd door een electorale uitspraak', zoals Vis dat typeert, als contrast met een kleurwisseling die het gevolg is van een electorale uitspraak alleen. De zes voorbeelden die Via noemt, kunnen niet alle zo beschouwd kunnen worden. De interim-kabinetten van 1958 en 1966/1967 zijn al besproken; in 1965 vond de laatste zuivere tussentijdse coalitiewisseling plaats zonder bemoeienis van de kiezers. Vis noemt echter ook 1972 en 1977 als voorbeelden. In 1972 vond er inderdaad een kleurwisseling plaats: DS'70 trad uit de coalitie. De resterende vier partijen wilden graag doorregeren na de verkiezingen – minister-president Biesheuvel voorop –, maar de kiezers hielpen de vier partijen (KVP, ARP, CHU en VVD) niet aan een meerderheid en Biesheuvel moest plaatsmaken voor Den Uyl. De kabinetscrisis in maart 1977 markeerde slechts het verschil in politieke positie tussen progressieven en christendemocraten. De kiezers maakten in mei zowel een coalitie over rechts als over links mogelijk; na de langste formatie ooit



werd het in december een coalitie van CDA en VVD. De situatie van 1982 is weer wel op te vatten als een door de politieke elite geïnitieerde kleurwisseling: in dat jaar werd een interim-kabinet gevormd zonder de PvdA, mede bedoeld om de overgang te vergemakkelijken naar een kabinet van CDA en VVD – dat er na een uitspraak van de kiezers ook kwam.<sup>758</sup>

Vanaf 1982 wordt het beeld echter anders. Bij reguliere verkiezingen aan het einde van een parlementaire periode was het aan de kiezers om de onderlinge verhoudingen te herschikken, en daarna aan de partijen om een meerderheids-coalitie te vormen. Zo ging het in 1986, 1994, 1998, (mei) 2002 en 2012. Er zijn na 1982 ook amper nog interim-kabinetten gevormd die duiden op de kleurwisseling waarvan Vis spreekt. Na een onoplosbare tussentijdse kabinetscrisis volgde sindsdien steeds Kamerontbinding, waarna de kiezers bepalen welke combinaties van partijen een meerderheid kunnen vormen. Daarna is het dan weer aan de diverse fracties. Zo ging het in 1989, (oktober) 2002, 2010 en 2012. Alleen in 2006 kon nog gesproken worden van een poging tot kleurwisseling in de hoop op bevestiging daarvan door de kiezers. Na het vertrek van D66 uit de coalitie vormden CDA en VVD toen een interim-kabinet (het laatste tot dusverre), wellicht in de hoop te kunnen doorregeren na de verkiezingen. Omdat er van de 72 gezamenlijke zetels van CDA en VVD na de verkiezingen maar 63 over waren, werd voortzetting van deze coalitie afgewezen door de kiezers.

Om de veranderingen in het formatieproces begrijpelijk te maken, onderscheidde Carla van Baalen voor de naoorlogse periode een aantal stappen in de zogeheten ‘parlementarisering van de kabinetsformatie’.<sup>759</sup> Zij noemt bijvoorbeeld de gewoonte dat alle fracties advies aan het staatshoofd uitbrachten (vanaf 1946), de wens van de Kamer om een formateur te kiezen (1971), of de informateur die verslag uitbracht aan de Kamer (1994).

Een opsomming van dergelijke momenten van parlementarisering mist enigszins dat de veranderingen in de procedure van kabinetsformatie in de naoorlogse periode geleidelijk en niet schoksgewijs gingen, alsook dat de formatie in de naoorlogse periode al nooit helemaal buiten het parlement om ging. ‘Parlementarisering’ is in die zin een wat ongelukkige term, omdat deze een grotere rol voor de Kamer als geheel suggereert. In het beeld van de Kamer als een politieke versnellingsbak gaat het hier echter juist niet om invloed van de Kamer als geheel (het instituut), maar om de strijd om invloed van de aanstaande coalitiefracties (de arena). Dat fracties vanaf 1946 hun advies aan het staatshoofd uitbrachten, bood potentiële coalitiefracties al de gelegenheid die adviezen op elkaar af stemmen. De openbaarmaking van de adviezen vanaf 1971 versterkte dat effect: de aanstaande coalitiefracties blokkeerden in dat jaar bijvoorbeeld effectief de voordracht van Den Uyl tot formateur en spraken af om hun beoogde informateur niet in het openbare debat te noemen,



maar pas bij de consultaties door het staatshoofd. Debatten met informateurs, tot slot, kregen al snel een nogal tam karakter, omdat de toegevoegde waarde ervan niet altijd duidelijk was (Kok, Zalm en Borst in 1998; Hoekstra in 2006; Lubbers in 2010).<sup>760</sup>

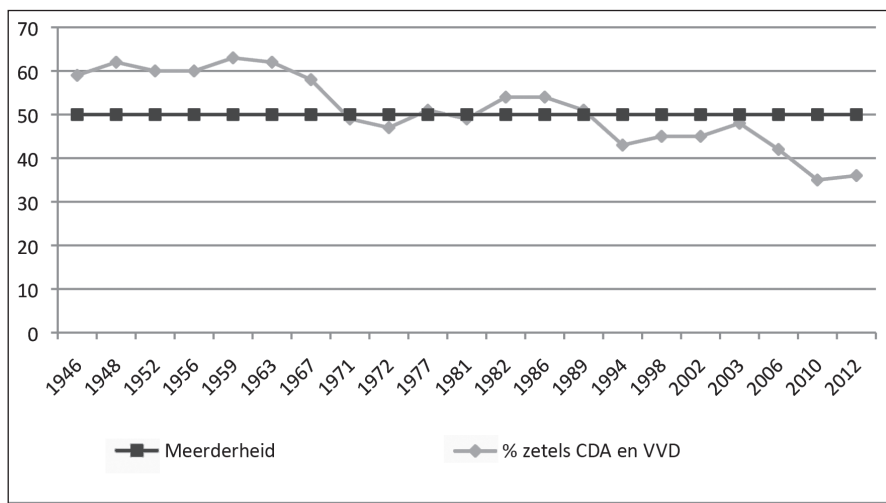
Kan de parlementarisering van de kabinetsformatie inmiddels als voltooid beschouwd worden? In 2012 heeft de Kamer de kabinetsformatie naar zich toegetrokken. Dat kan uiteindelijk moeilijk zijn uitwerking op het informateurschap missen. De essentie van de benoeming door het staatshoofd van een informateur was immers vanaf 1951 dat deze op onafhankelijke wijze zou onderzoeken welke coalitie er moest komen. In de praktijk had een informateur echter ook een partijpolitieke achtergrond, hetgeen vaak betekende dat hij argwanend werd gadeslagen door andere partijen, en/of dat partijen een voorkeur ontwikkelden voor een 'eigen' informateur. In 1994 kwamen er voor het eerst drie informateurs uit de drie onderhandelende partijen aan te pas: dat duidde erop dat informateurs eigenlijk altijd moeten vrezen dat zij om hun politieke achtergrond door andere partijen gewantrouwd worden. Dat was overigens voor 1951 ook zichtbaar bij *formateurs*: Drees zag al in 1948 heel goed in dat hem het leven als formateur slechts zuur gemaakt zou worden door de KVP, die met genoegen zou zien dat hij zou mislukken. Dankzij de KVP-formateur die het vervolgens werd, werd Drees minister-president. En in 1977 verzette CDA-leider Van Agt zich hevig tegen het 'aanhaken' van PvdA-informateur Den Uyl bij CDA-informateur Veringa. Van Agt leverde een maandenlange taaie strijd met zijn politieke rivaal en schreef Veringa wat er dreigde: 'we kunnen dan geen nee meer zeggen, want er zat toch ook een informateur van ons bij!'<sup>761</sup>

Deze politisering van het informateurschap was onvermijdelijk. Tjeenk Willink bekende zich in een terugblik op de formatie van 2010 tot een 'verklaard tegenstander van het werken met meerdere informateurs, omdat dit een tweede laag van onderhandelaars creëert, met alle complicaties van dien voor de voortgang van het proces'. De vraag doet zich echter voor of de situatie waar hij voor vreesde niet al was ingetreden. Dat was in de Paars-Plus-fase gebleken met vier partijen en twee informateurs aan tafel. De informateurs Kamp en Bos werd al tijdens de formatie van 2012 verweten dat zij zich te zeer opstelden als een verlengstuk van de coalitiefracties.<sup>762</sup>

## Partijen

Al deze aandacht voor de manier waarop formatie in Nederland plaatsvinden, mag niet het zicht wegnemen op wat de belangrijkste vraag zou moeten zijn: welke coalities werden er gevormd vanaf 1946, en waarom? In het concluderende hoofdstuk zal worden ingegaan op de diverse theorieën daarover. Hier wordt

de analyse beperkt tot de these van Daudt, die voor de Nederlandse situatie nogal in het oog springt en al een paar keer aan de orde is geweest. Niet-links zou alleen in uiterste (inhoudelijke of getalsmatige) noodzaak met links willen samenwerken. Daartoe is hieronder eerst het aantal zetels van het CDA (tot 1977 van KVP, ARP en CHU samen) en VVD als percentage van het totaal aantal zetels weergegeven:



Figuur 5 Percentage zetels van CDA(-partijen) en VVD samen in de naoorlogse periode

In drie intermezzo's is uitgebreid aandacht besteed aan Daudts these. Uit figuur 5 blijkt wanneer CDA(-partijen) en VVD over een meerderheid van de zetels beschikten. Tot 1971 kon dat blijkens de grafiek probleemloos. Toch maakte tot 1958 ook de PvdA deel uit van de coalitie. Daarvoor was volgens Daudt een drievoudige inhoudelijke uiterste noodzaak: de wederopbouw, de omstreken Indonesië-politiek en om extreem links te isoleren van gematigd links en de bonafide vakbonden. Waarom deze factoren alle drie plotseling afliepen in december 1958 wordt echter niet duidelijk: dat is een zwak punt van Daudts these.

Om de machtspositie van de KVP te verklaren is veel relevanter dat vanaf 1959 PvdA en VVD samenwerking in een coalitie uitsloten. De KVP kon dus toen gaan kiezen uit regeren met VVD of PvdA, en regeerde met de VVD van 1959 tot 1965 en van 1966 tot 1971. Daudt verklaart de regeerperiode van de PvdA daartussenin, na de val van het kabinet-Marijnen over de omroeppolitiek, vanuit de inhoudelijke noodzaak daartoe bij de KVP omdat met de VVD geen om-

roepcompromis mogelijk was. Nadat die barrière geslecht was, kon niet-links weer verder regeren.

De kronkellijn ligt alleen in 1982 en 1986 nog duidelijk boven de 50%, zodat CDA en VVD toen (tot dusverre voor het laatst) alleen konden regeren. Dat deden die twee partijen toen ook. Ook na de verkiezingen van 1977 deden zij dat, hoewel ze maar nipt meer dan 50% van de zetels hadden. Pas nadat de onderhandelingen met de PvdA maandenlang zeer moeizaam verliepen, raakten de geesten in het pas gevormde CDA langzaam rijp voor samenwerking met de VVD.

Bij minder dan 50% van de zetels voor CDA(-partijen) en VVD hadden zij een derde partij nodig wilden zij toch nog aan een meerderheid te komen. Dat lukte in de loop van de geschiedenis viermaal: in 1971 (met DS'70), 2002 (met de LPF), 2003 (met D66) en 2010 (met de PVV). In 1972 was er een getalsmatige noodzaak voor de KVP om samen te werken met de PvdA. Interessant is dat de these in spiegelbeeld opgaat in 2006/2007: het CDA weigerde toen om naast de PvdA nóg een linkse partij (SP of GroenLinks) in de coalitie op te nemen. De ChristenUnie was toen de bereidwillige derde partij om CDA en PvdA aan een meerderheid te helpen.

De totstandkoming van de paarse coalitie in 1994 leek een herijking van coalitietheorieën nodig te maken. Die gingen er immers – simpel gezegd – van uit dat partijen een coalitie zouden willen vormen met hun ideologische burens. Een coalitie van PvdA, VVD en D66 zonder het CDA paste daar niet in. En in 1998 werd een ander centraal element van de theorieën gelogenstraft: deze gingen er ook van uit dat er geen ‘overtollige’ partijen aan een coalitie zouden deelnemen, en juist dat gebeurde toen ten aanzien van D66.<sup>763</sup>

Aan de grafiek valt verder vooral de neerwaartse trend van de CDA-VVD lijn op: tot 1967 kwamen de vier partijen nog in de buurt van de 60%, maar vanaf 2010 komen ze niet meer boven de 40%.

De kabinetsformatie die de these van Daudt het beste falsifieert is die van 1989. Dat is de enige keer dat CDA en VVD gezamenlijk een nipte meerderheid behaalden (76 van de 150 zetels), waarbij die coalitie desondanks niet tot stand kwam. Er was dus geen getalsmatige noodzaak voor het CDA om een coalitie met de PvdA te vormen. Dat dat toch gebeurde, laat zich niet anders verklaren dan vanuit de inhoudelijke situatie van dat moment: CDA en VVD waren na zeven jaar regeren helemaal op elkaar uitgekeken.

Betekent dat dat er ‘dus’ een inhoudelijke noodzaak tot samenwerking was? Daarmee keert het probleem dat Anneke Visser ook al signaleerde terug, namelijk dat er achteraf altijd wel een uiterste noodzaak te creëren valt, waarmee de “theorie” van elastiek wordt. Daar komen andere methodologische problemen bij: dat de PvdA steeds slechts het willoze slachtoffer zou zijn; dat de these

tussen 1994 en 2002 tijdelijk onbruikbaar was; en dat plaatsing van sommige partijen (D66, ChristenUnie) in Daudts (vaste) links/niet-links-schema problematisch is.<sup>764</sup>

Anneke Visser concludeerde (in 1986) dat het beter zou zijn om niet langer van de uiterste-noodzaakthese uit te gaan. Daarmee schreef ze Daudt mogelijk eniszins voorbarig af, zoals de formaties van 2002, 2003 en 2010 laten zien. Aan de andere kant: een theorie die slechts ad hoc toepasbaar is mag geen theorie genoemd worden. Welke partijen een coalitie met elkaar kunnen of willen vormen is in Nederland nu eenmaal te complex, veranderlijk en onvoorspelbaar om te kunnen vatten in één allesomvattende coalitietheorie.

### Programma

Coalitiefracties proberen in de kabinetsformatie invloed uit te oefenen op het coalitieakkoord. Dat is in de gehele naoorlogse periode het geval geweest. Politici die iets anders beweerden, hadden daar een politiek belang bij. Zo wilde Drees zo weinig mogelijk invloed van de fracties in de formatie en een zo beknopt mogelijk akkoord. De ministers hadden dan meer ruimte (op hun portefeuille). De facto betekende dat wel dat de PvdA accepteerde dat zij vooral invloed had op wat er gebeurde in haar 'eigen' portefeuilles (Sociale Zaken) en niet bij die van de KVP (Onderwijs).

Romme had de gewoonte om na een formatie te beweren dat zijn fractie niet gebonden was aan het coalitieakkoord, terwijl hij daar zelf over onderhandeld had: zo hield de KVP de handen zo veel mogelijk vrij. Dat kon ook zolang het programma niet gepubliceerd werd. Op instigatie van Beel werd daar in 1963 (Romme was net afgetreden) een einde aan gemaakt.

Volgens Carla van Baalen is dit te beschouwen als een nieuwe stap in de parlementarisering van de kabinetsformatie. Zij plaatst in dat jaar ook het eerste regeerakkoord. Coalitieakkoorden waren er echter al vanaf 1946; de formatie in 1963 was in dit opzicht dus niet zo nieuw. Omdat het programma gepubliceerd werd, werd het voor de KVP-fractie nu wel een stuk lastiger om vol te houden dat zij er niet aan gebonden was. Zo gezien werd haar invloed door de openbaarmaking eerder kleiner dan groter. De fractievoorzitters werden er zelfs 'formeel' aan gebonden (en de fracties 'moreel'). Dat was weer een schijnbeweging van Beel: hij maakte niet eens deel uit van het kabinet, en wie zou de fractievoorzitters moeten houden aan dit gebod? Dat konden de coalitiepartijen hooguit tegenover elkaar doen.

De bedoeling was dan ook geen andere dan dat er een disciplinerende werking zou uitgaan van de enkele publicatie van het stuk. Zo werd ook meteen enigszins tegemoetgekomen aan het beeld van geheimzinnigheid waarmee de kabinetsformatie altijd omgeven was. Publicatie van het regeerakkoord in

1963 kon echter niet voorkomen dat de coalitie voortijdig ten val kwam over de omroeppolitiek. Zelfs al zouden de fractievoorzitters formeel aan het akkoord gebonden zijn (*quod non*), dan nog konden interpretatieverschillen over het coalitieakkoord nooit geheel voorkomen worden. Een coalitieakkoord is geen spoorboekje, zoals Tjeenk Willink eens opmerkte, en is ook geen doel op zichzelf maar een middel om een coalitie tot stand te brengen.<sup>765</sup>

Dat deed echter niets af aan het grote symbolische belang van een coalitieakkoord. Het bereiken van overeenstemming daarover gold als een lakmoesproef bij uitstek voor een coalitie-in-wording. Dat bleek het duidelijkst in 1977. Waar CDA en PvdA toen bijna een half jaar lang strijd leverden over het programma, bereikten Van Agt en Wiegel er na het mislukken van die formatiepoging in een week overeenstemming over.

Vanaf 1963 werd, zoals gezegd, het coalitieakkoord gepubliceerd. Dat gebeurde in wisselende varianten: soms in een apart boekje, soms met tussenstanden uit de onderhandelingen erbij, maar vanaf 1971 in elk geval als Kamerstuk. De grote uitzondering was 1973. De afstand tussen progressieven en christendemocraten was toen te groot voor een coalitieakkoord, en daarom mochten de beide verkiezingsprogramma's alleen systematisch met elkaar vergeleken worden.

Vanaf de tijd dat Lubbers in 1982 premier werd, werd het werken aan een regeerakkoord systematischer aangepakt. Er kwamen werkgroepen uit de coalitiefracties aan te pas en de akkoorden werden omvangrijker. Tegen het eind van zijn premierschap leek hij overigens zelf het afsluiten van een coalitieakkoord vooral als een ritueel te zien: het was veel 'punaisepoetserij', met 'worstige teksten' als resultaat. Onder zijn opvolger Kok werd het geschetste systeem desondanks nog verder uitgebouwd, met meer werkgroepen vanuit de fracties, nog uitvoeriger teksten en strakke financiële kaders. In 1998 ontstond zelfs het dikste coalitieakkoord uit de Nederlandse geschiedenis (90 pagina's). Daar had vooral coalitiepartner VVD belang bij, omdat er nagenoeg een linkse Kamermeerderheid was ontstaan.

Na aanzwellende kritiek op de omvang van de coalitieakkoorden was de meest zichtbare verandering hierin onder Balkenende dat ze dunner werden. Ook een dun coalitieakkoord kon overigens een streng financieel kader bevatten. Vanaf 1982 bevatten de akkoorden daar afspraken over (soms in een bijlage), en ze zijn ook het belangrijkste element ervan. Als aan het begin van de periode een afspraak over de hoogte van het financieringstekort voor over vier jaar wordt gemaakt, kan de minister van Financiën daar naar blijven verwijzen.

Verder viel vanaf 2002 op dat al heel snel na het verschijnen van het akkoord erover werd gedebatteerd in de Kamer met de scheidende informateur(s) – dus voordat het nieuwe kabinet er was. De formateur die na dit debat kwam, hoefde

de afspraken over de zetelverdeling dan alleen nog uit te voeren en de personen aan te zoeken. Het debat over het regeerakkoord werd hierdoor wel navenant minder interessant.

Een primeur in 2010 was nog dat er twee coalitieakkoorden waren in verband met de toen opgetuigde gedoogconstructie. Nieuw in 2012 was dat de informateurs het coalitieakkoord aanboden aan de Kamervoorzitter, niet meer aan het staatshoofd omdat die geen rol meer in de formatie had.

In Nederland hebben onderhandelingen over een regeerakkoord in elk geval als functie dat zij een test vormen van het vertrouwen van de toekomstige coalitiepartners in elkaar. Daar zijn de onderhandelingen in het verleden dan ook regelmatig op stukgelopen (1977, 2003, 2010), waarna de betreffende coalitie dus niet tot stand kwam of, zoals in 1981, al spoedig weer viel. Gedurende de kabinetsperiode zit het belang van het akkoord, naast afspraken over het financieel beleid die erin gemaakt zijn, vooral in de disciplinerende werking die ervan kan uitgaan tegenover de coalitiefracties.

### Portefeuilleverdeling

Nadat de portefeuilleverdeling steeds is weergegeven per coalitieperiode, worden nu de grotere lijnen zichtbaar gemaakt: hoe zijn vanaf 1946 de ministersposten verdeeld over de partijen en wat waren de kennelijke prioriteiten van de partijen?

Hierbij is het nodig een aantal methodologische keuzes te maken. Er zijn minder departementen weergegeven dan er in elk afzonderlijk kabinet waren. Gekozen is voor het vermelden van de cijfers voor die ministersposten die (bijna) de gehele periode vanaf 1946 bestaan hebben. Departementen veranderden ook regelmatig van naam; waar dat het geval was, is het achtervoegsel c.a. (*cum annexis*) opgenomen. Steeds zijn de scores aangegeven voor het hele hoofdbeleidsgebied, en voor minstens twee ministersposten daarbinnen. Partijen die slechts éénmaal aan een coalitie hebben deelgenomen (DS'70, PPR, LPF en ChristenUnie) zijn om redenen van overzichtelijkheid buiten beschouwing gelaten. De percentages zijn afgerond en zijn vooral indicatief bedoeld.<sup>766</sup>

Wat de Nederlandse situatie betreft is ervoor gekozen twee tabellen op te nemen met de portefeuilleverdeling: een voor de periode tot 1977 (met KVP, ARP en CHU) en een vanaf 1977 (met het CDA). Met één tabel zou namelijk niet duidelijk gemaakt kunnen worden hoe de verhoudingen tussen CDA(-partijen) en de overige partijen zijn. PvdA, VVD en D66 regeerden immers zowel voor als na 1977. Voor deze drie partijen zijn de cijfers dan ook uitgesplitst, met 1977 als breuklijn.

	KVP	ARP	CHU	PvdA	VVD	D66
Minister-president	44%	8%	0%	81%	0%	0%
Vicepremier	57%	26%	0%	19%	75%	0%
<i>Sociaaleconomisch totaal:</i>	94%	86%	27%	100%	50%	0%
Financiën	6%	20%	0%	100%	38%	0%
Sociale Zaken c.a.	27%	42%	0%	67%	0%	0%
Economische Zaken c.a.	47%	28%	27%	8%	12%	0%
<i>Buitenland totaal:</i>	84%	8%	65%	28%	86%	0%
Buitenlandse Zaken	71%	0%	0%	28%	29%	0%
Defensie	14%	0%	47%	28%	71%	0%
<i>Binnenland totaal:</i>	63%	26%	49%	42%	75%	0%
Binnenlandse Zaken	40%	26%	18%	0%	50%	0%
Justitie	40%	0%	31%	42%	25%	0%
<i>Ruimtelijk totaal:</i>	81%	74%	11%	75%	25%	100%
Landbouw c.a.	47%	12%	2%	67%	0%	0%
Volkskshuisvesting c.a.	34%	32%	9%	33%	0%	100%
Verkeer en Waterstaat	16%	50%	4%	19%	25%	0%
<i>Sociaal-cultureel totaal:</i>	81%	8%	9%	33%	13%	0%
Cultuur/Welzijn c.a.	68%	0%	0%	8%	13%	0%
Onderwijs c.a.	73%	8%	9%	25%	0%	0%

Tabel 62 Portefeuilleverdeling over de partijen bij deelname aan de coalitie (1946-1977). Leesvoorbeeld: 44% van de tijd dat de KVP in de coalitie zat, leverde die partij de premier.

### Welke patronen vallen op?

In de sociaaleconomische hoek – de belangrijkste – hebben CDA, PvdA en VVD vanaf 1977 *altijd* een plaats als zij regeren, zo blijkt uit tabel 63. De KVP had dat bijna altijd (94%); de VVD had een plaats in deze hoek tot 1977 gedurende de helft van haar regeertijd. De ARP had ook zeer vaak een post in deze hoek (86%), D66 (na 1977) vaak (69%), en de CHU het minst (27%).

De drie genoemde departementen tellen niet steeds op tot het totale percentage per hoek dat er boven vermeld staat. Dat kan komen doordat een partij meerdere posten in deze hoek had (zoals de PvdA tot 1958), of omdat een partij een andere post in deze hoek had die niet apart vermeld is (zoals de KVP, met alleen de minister voor de PBO in deze hoek van 1952 tot 1956).

Uitgesplitst naar de drie departementen in deze hoek valt het volgende op, als de twee perioden (met 1977 als scheidslijn) afzonderlijk worden beschouwd.



	CDA	PvdA	VVD	D66
Minister-president	93%	37%	22%	0%
Vicepremier	7%	63%	78%	100%
<i>Sociaaleconomisch totaal:</i>	100%	100%	100%	69%
Financiën	70%	58%	42%	0%
Sociale Zaken c.a.	89%	63%	7%	0%
Economische Zaken c.a.	39%	0%	65%	69%
<i>Buitenland totaal:</i>	100%	100%	100%	42%
Buitenlandse Zaken	78%	26%	33%	31%
Defensie	37%	21%	67%	11%
<i>Binnenland totaal:</i>	85%	81%	100%	92%
Binnenlandse Zaken	19%	81%	55%	4%
Justitie	67%	0%	58%	31%
<i>Ruimtelijk totaal:</i> <sup>767</sup>	100%	79%	87%	42%
Landbouw c.a.	100%	0%	17%	31%
Volkshuisvesting c.a.	15%	79%	60%	4%
Verkeer en Waterstaat	43%	19%	72%	12%
<i>Sociaal-cultureel totaal:</i>	83%	81%	62%	62%
Cultuur/Welzijn c.a.	56%	26%	35%	62%
Onderwijs c.a.	52%	81%	27%	0%

Tabel 63 Portefeuilleverdeling over de partijen bij deelname aan de coalitie (1977-2017). Leesvoorbeeld: 93% van de tijd dat het CDA in de coalitie zat, leverde die partij de premier.

Voor de periode tot 1977 moest de CHU zich tevreden stellen met hooguit Economische Zaken. Opvallend is verder hoe vaak de KVP 'slechts' Economische Zaken had. Een deel van de verklaring hiervoor is dat, als die partij regeerde met de PvdA, de sociaaldemocraten tot 1977 *altijd* Financiën hadden, en in 67% van de gevallen óók nog eens Sociale Zaken. Vooral de periode tot en met 1958 springt in het oog: die beide departementen zagen toen geen andere bewindsmannen (toen nog geen vrouwen) dan PvdA'ers. Ook na 1958 echter liet de KVP Financiën kennelijk liever over aan ARP of VVD. De luttele 6% van haar regeertijd dat de KVP een bewindsmann op Financiën leverde, slaat op het kabinet-Biesheuvel. Evenzo raakte er in de gehele naoorlogse geschiedenis slechts één PvdA'er 'verdwaald' op Economische Zaken, en wel in het kabinet-Cals: nota bene Joop den Uyl. Na de periode-Drees waren KVP en ARP hofleverancier van ministers van Sociale Zaken; voor 1977 heeft daar nooit een VVD'er gezeten. Tot slot valt op dat, voor zover de VVD de reputatie heeft graag op Economische Zaken de belangen van het bedrijfsleven te behartigen, dat niet opgaat voor de eerste dertig jaar na de

oorlog: de eerste VVD'er trad daar pas aan in 1971. Voor de VVD was, net als voor de PvdA, Financiën kennelijk veel belangrijker.

Vanaf 1977 werd het beeld enigszins anders. Kwam de CHU tot 1977 'slechts' in aanmerking voor Economische Zaken, na 1977 gold datzelfde voor D66. Met coalities van twee of drie partijen, zoals die er sinds 1977 altijd geweest zijn, zou er voor elke coalitiepartij een plek in deze hoek moeten zijn, maar toch is daar één uitzondering op: D66 kwam er in de periode vanaf 1998 kennelijk niet voor in aanmerking. De partij was niet nodig voor de meerderheid en kon kennelijk geen recht op een plek in de driehoek laten gelden. Coalitiepartij VVD had toen zowel Economische Zaken als Financiën.

Sociale Zaken was de interessantste post voor zowel CDA als de PvdA: de eerste partij leverde die minister in 89% van haar regeertijd, de tweede in 63%. Nog steeds was er weinig concurrentie: de eerste VVD-minister die daar pas in 2010 zijn opwachting maakte was Henk Kamp. Anders dan de KVP nestelde het CDA zich wel stevig op Financiën: 70% van haar regeertijd leverde de partij deze minister; voor de PvdA was dat 58% terwijl het de VVD slechts in 42% van haar tijd lukte. Het CDA slaagde er bovendien verreweg het beste in om twee posten tegelijk te claimen in de sociaaleconomische driehoek. De totalen van de drie departementen tellen bij het CDA zelfs op tot bijna 200%. Dat komt omdat de partij ruim elf jaar lang (1977-1981 en 1982-1989) zowel Financiën als Sociale Zaken had. Het CDA is vanaf 1977 dan ook ruimschoots de belangrijkste partij in deze hoek.

Over de rangorde binnen deze driehoek is te concluderen dat Economische Zaken op plaats drie staat. De PvdA heeft voor dat departement nooit belangstelling gehad, en het komt als enige van de drie ook wel eens in handen van een kleinere coalitiepartij (D66, LPF). Sociale Zaken staat op plaats twee; hiervoor heeft de VVD nooit belangstelling. Financiën is het enige departement dat blijkens de tabellen populair is bij zowel CDA (voor 1977 vooral bij de ARP), PvdA als VVD.

Voor de buitenlandhoek kan het volgende geconcludeerd worden.

Tot 1977 was deze sector vooral populair bij KVP (84% van haar regeertijd) en VVD (86%). De verdeling van de buit tussen die twee was veelal gelijk: de KVP had 71% van haar tijd Buitenlandse Zaken, de VVD had eveneens 71% Defensie. De derde geïnteresseerde was de CHU (65%). Dat laatste cijfer is enigszins vertekend: als kleine coalitiepartij leverde de CHU nooit een minister van Buitenlandse Zaken en 47% van de tijd de minister van Defensie. De resterende tijd was er een CHU-bewindsman op Ontwikkelingssamenwerking, steeds een minister zonder portefeuille, wat niet apart in de tabel is vermeld. De 8% van de tijd dat een ARP'er in deze hoek was vertegenwoordigd, was dat eveneens op Ontwikkelingssamenwerking (in het kabinet-Biesheuvel). De PvdA had in

deze hoek duidelijk veel minder te zoeken (28%). De eerste bewindslieden op Buitenlandse Zaken en Defensie traden voor de PvdA tegelijk aan, maar wel pas in 1973, in het kabinet-Den Uyl.

Dat lijkt op het eerste oog te wijzen op een omslag in de belangstelling bij de PvdA voor deze hoek: voor de periode na 1977 is haar score in de buitenland-hoek maar liefst 100%. Dat is het eveneens voor CDA en VVD (bij D66 is het 42%). CDA en VVD bestendigen hun verdeling van de buit in deze hoek zoals die ook voor 1977 was: het CDA meestal Buitenlandse Zaken (78%; de KVP voor 1977: 71%), de VVD meestal Defensie (67%; voor 1977: 71%). Bij nadere beschouwing blijkt de score van 100% bij de PvdA wat vertekend te zijn: Buitenlandse Zaken en Defensie blijven maar sporadisch in handen van deze partij. Voor meer dan de helft van de tijd dat de PvdA regeerde, sloeg de plek in deze hoek dan ook op het ministerschap voor Ontwikkelingssamenwerking.

De belangstelling voor de binnenlandhoek is gemiddeld weer wat lager. Voor 1977 was in deze hoek de VVD het beste vertegenwoordigd (75% van haar regeertijd), daarna de KVP (63%), gevolgd door CHU (49%) en PvdA (42%) met de ARP als hekkensluiter (26%). Bij de verdeling over Binnenlandse Zaken en Justitie valt vooral op dat de PvdA nooit de minister van Binnenlandse Zaken heeft geleverd, vermoedelijk uit vrees bij andere partijen voor sociaaldemocratische invloed op (burgemeesters)benoemingen, de politie en de Binnenlandse Veiligheidsdienst. Opmerkelijk is verder dat de KVP de enige partij is die van deze 'tweeling'-departementen zowel de minister van Binnenlandse Zaken als die van Justitie heeft geleverd – elk gedurende 40% van haar regeertijd, hetgeen optelt tot meer dan de 63% van de regeertijd dat zij totaal in deze hoek vertegenwoordigd was.

Na 1977 won deze sector aan belang voor alle partijen. De VVD was nu namelijk voor 100% van haar tijd in deze hoek vertegenwoordigd, het CDA voor 85% en de PvdA voor 81%. Deze twee departementen golden ook toen als 'tweeling': nu was het alleen de VVD die gedurende een periode (het kabinet Lubbers-I) beide departementen had. Opvallend voor deze periode is dat de PvdA nu juist nooit de minister van Justitie leverde, maar wel gedurende 81% van de tijd de minister van Binnenlandse Zaken. Kennelijk waren de andere partijen toen over hun vrees voor 'rode' invloed in het binnenlands bestuur heen. Ook D66 was voor 92% van haar regeertijd in deze hoek vertegenwoordigd, maar dit is weer een wat vertekend cijfer: dat komt doordat de deelname van D66 in deze hoek het grootste deel van de tijd sloeg op een ministerschap zonder portefeuille (1998-2002 en 2003-2006).

In de ruimtelijke hoek hadden KVP en PvdA voor 1977 gedurende 81% resp. 75% een minister, en de ARP voor 74% van haar regeertijd. VVD en CHU waren hier veel minder vertegenwoordigd (25% resp. 11%). De VVD had kennelijk

tot 1977 helemaal niets te zoeken op Landbouw en op Volkshuisvesting.

Na 1977 werd ook deze hoek belangrijker: het CDA was er 100% van haar regeertijd in vertegenwoordigd, de VVD 87% en de PvdA 79%. Daarbinnen leverde het CDA altijd de minister van Landbouw en de PvdA altijd die van Volkshuisvesting. Omgekeerd leverde het CDA wel eenmaal de minister van Volkshuisvesting (1977-1981), maar de PvdA nooit de minister van Landbouw; voor de PvdA deed Anne Vondeling op Landbouw het licht uit in 1958.

De sociaal-culturele hoek is tot 1977 heel duidelijk het meest het domein van de KVP. Tot 1963 beheerste die partij de departementen van Onderwijs en Maatschappelijk Werk (opgericht in 1952) zelfs volledig. De PvdA leverde slechts één minister van Onderwijs (1973-1977) en de VVD zelfs geen enkele; dat die partij toch nog in deze hoek vertegenwoordigd was, kwam door een 'verdwaalde' minister van Maatschappelijk Werk van die partij (1963-1965).

Na 1977 echter leek deze hoek voor de PvdA ook belangrijker te worden: de 81% van haar regeertijd dat ze hier vertegenwoordigd was, deed amper onder voor de 83% van het CDA. Bij nadere beschouwing was de belangstelling van de PvdA echter toch vooral gericht op het departement van Onderwijs: als de partij in deze hoek een post had, was dat altijd Onderwijs, en daarnaast soms ook nog het departement voor Welzijn/Cultuur (1981-1982 en 1989-1994). Ook het CDA slaagde er soms in beide departementen binnen te halen (1982-1989).

## Coalitievorming in Nederland en Duitsland: conclusies

Hoe vindt coalitievorming in Nederland en Duitsland plaats in de naoorlogse periode, welke coalities worden er waarom gevormd in de beide landen, en hoe komt het dat coalitievorming na verkiezingen in Nederland gemiddeld meer dan twee keer zo lang duurt als in Duitsland? Wat is hierbij het belang van de factoren partijen, programma, portefeuilleverdeling en personen?

Zo luidde de probleemstelling van dit onderzoek. Daarover kan nu het volgende geconcludeerd worden.

### Partijen

Het opvallendste verschil tussen Duitsland en Nederland in de manier waarop een combinatie van partijen tot stand komt, is dat in Duitsland al veel eerder wordt begonnen met de coalitievorming. Het Duitse systeem bevordert coalitievorming om te beginnen doordat de kiezer twee stemmen heeft. Vooral in 1990 en 1994 profiteerde CDU/CSU daarvan door *Überhangmandate* (6 resp. 12). Kiezers kunnen door coalitiesignalen van partijen al voor de verkiezingen weten welke combinatie van partijen zal gaan regeren.

Behaalt een combinatie die samen wil gaan regeren de meerderheid, dan kan meteen na de verkiezingen de 'formatiemaand' optimaal benut worden door een (gedetailleerd) coalitieakkoord uit te onderhandelen. De coalitie staat dan echter niet meer ter discussie. Deze 'formatiemaand' heeft in Duitsland de werking van een soort intuïtieve deadline: in een maand moeten de onderhandelingen toch eigenlijk wel kunnen worden afgerond. Dat staat in sterk contrast met Nederland, waar de kabinetsformatie geen enkele deadline kent.

De coalitievorming kan in Duitsland op zichzelf overigens best langer dan een maand duren. Dan moet het kabinet de lopende zaken waarnemen op verzoek van de bondspresident. Dat is – weer in scherp contrast met Nederland – in de staatsrechtelijke literatuur een non-item; er ontstaan in Duitsland ook nooit problemen mee bij de coalitievorming. In 1998 gingen de gaande en de komen-

de regering op een zakelijke en rustige manier om met de vraag of lunchtaanval-  
len tegen Milosevic gesteund moesten worden in het Kosovo-conflict.

In Nederland bedraagt vanaf 2002 de periode tussen de verkiezingen en het bij-  
eenkomen van de nieuwe Kamer acht dagen. Een nieuw kabinet is hier nog nooit  
in acht dagen gevormd, zodat conflicten tussen de nieuwe Kamer en het oude ka-  
binet tijdens de formatie altijd op de loer liggen. De coalitie-in- wording met daar-  
in CDA en PvdA werd daar bijvoorbeeld in 2003 en in 2006 zwaar door belast.

Dit brengt ook met zich mee dat in Duitsland iedereen het heel gewoon  
vindt dat de nieuw gekozen Bondsdag pas na een maand voor het eerst bijeen-  
komt. Weer is de tegenstelling groot met de nervositeit bij Nederlandse politici  
alleen al in de eerste (acht) dagen na de verkiezingen. Dan moeten immers de  
eerste zetten op het formatieschaakbord gedaan worden, vlak na een intensieve  
en vermoeiende verkiezingscampagne, en moet een mentale omslag gemaakt  
worden die groot (soms: te groot) is.

Natuurlijk wordt er ook in Duitsland volop politiek bedreven in en rondom  
de coalitievorming, maar op een andere manier dan in Nederland. De dreiging  
van de SPD in 1965 om tegen de *Fraktionsgemeinschaft* van CDU en CSU te  
stemmen behoorde daartoe, of het zoeken naar de 'voordeligste' verkiezings-  
datum door Kohl in 1990. Ook het bedrijven van partijpolitiek via de *Bundesrat*  
door de oppositie – als die daartoe de kans heeft – behoort ertoe, net als de  
discussies over het meest profijtelijke kiesstelsel of het politiseren van de verkie-  
zing van de bondspresident. Dat is allemaal goed te begrijpen: politiek gaat nu  
eenmaal over het verdelen van macht, en ook de coalitievorming in Duitsland  
laat dat in samengebalde vorm zien. Dat neemt echter allemaal niet weg dat er  
meteen na de verkiezingen recht afgekoerst wordt op de nieuwe coalitie; die  
staat niet meer ter discussie, waar in Nederland gemiddeld twee vergeefse on-  
derhandelingsrondes plaatsvinden – die uiteraard tijd kosten.

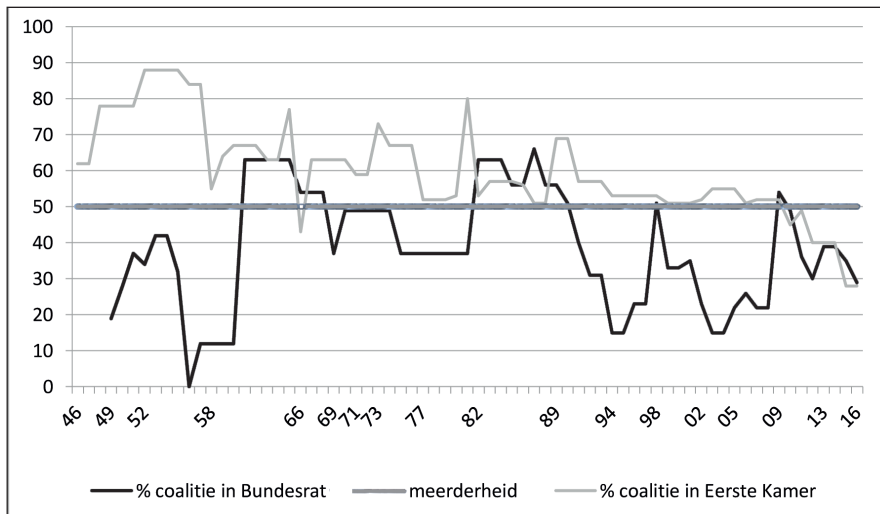
In Nederland kan – in tegenstelling tot Duitsland – tijdens de coalitievor-  
ming óók politiek bedreven worden om een ongewenste coalitie te traineren,  
al dan niet via de informateur. In dat bijzonder ondoorzichtige spel is het voor  
partijen vooral de kunst om niet de schuld te krijgen van het mislukken van de  
onderhandelingen, en – als het even kan – ervoor te zorgen dat ongewenste  
coalitiepartners zichzelf uit de boot laten vallen. Dat speelde in Nederland tra-  
ditioneel vooral bij de christendemocraten, waar altijd wel enige verdeeldheid  
was over de voorkeurscoalitie.

Een complicerende factor bij het regeren is de positie die de coalitie in beide  
landen heeft in de 'andere' Kamer van het parlement: de *Bundesrat* resp. Eerste Ka-  
mer. In het Duitse federale stelsel hebben *Bund* en *Länder* elkaar nodig. Dat brengt  
soms met zich mee dat coalitievorming op het federale niveau even wordt opge-  
houden omdat de verkiezingen of de coalitievorming in een *Land* moet worden

afgewacht, of zelfs (in 2005) dat bij verkiezingen in een *Land* die slecht uitpakten voor de coalitie nog diezelfde dag vervroegde verkiezingen werden aangekondigd.

In Nederland speelde de Eerste Kamer tot 2010 geen werkelijke rol van belang bij de coalitievorming. Dat veranderde toen de (nieuw gevormde) coalitie er geen meerderheid had.

De getalsmatige positie van de coalitie in *Bundesrat* en Eerste Kamer kan als volgt worden weergegeven:



Figuur 6 Percentage coalitiezetels in *Bundesrat* en Eerste Kamer (stand steeds aan eind jaar)

Uit de grafiek wordt duidelijk dat wat in Nederland sinds 2010 nieuw is – een coalitie met een minderheid in de Eerste Kamer – in Duitsland al vanaf 1949 heel gewoon is. Pas wanneer de oppositie de meerderheid heeft, kan het regeren aanzienlijk bemoeilijkt worden. Waar het systeem er in Duitsland op is ingesteld dat de regering moet onderhandelen om aan een meerderheid in de ‘andere’ Kamer te komen, kijken wij daar in Nederland tegenaan als iets nieuws en vreemds. Dat komt vooral omdat de coalitie in Duitsland bij dreigende problemen onderhandelt met de regeringen van de *Länder* en in Nederland de regering feitelijk onderhandelt met de (fracties uit de) Tweede Kamer om, via hen, een meerderheid te behalen bij die fracties in de Eerste Kamer.

Hoe wordt in de beide landen tegen tussentijdse coalitievorming aangekeken? In Duitsland voorziet de Grondwet hier uitdrukkelijk in met het beroemde *konstruktives Misstrauensvotum*. Dat is echter pas éénmaal met succes inge-



zet (in 1982, toen de FDP 'overliep' van een coalitie met de SPD naar een met CDU/CSU). In de aldus nieuw gevormde coalitie was de heersende opvatting dat het niet verantwoord was om 'zomaar' de rit uit te zitten (tot 1984). De FDP had bij de laatste verkiezingen (in 1980) immers nog gepleit voor voortzetting van het sociaalliberale tijdperk. Daarom werden meteen na deze coalitiewisseling vervroegde verkiezingen uitgeschreven. Bijkomend voordeel voor de net tussentijds aangetreden bondskanselier Kohl was dat hij, bij succes voor zijn coalitie, vier jaar vooruit zou kunnen.

In Nederland spreken partijen gewoonlijk geen coalitievoorkeur uit. Een tussentijdse coalitiewisseling zou op zichzelf in Nederland om die reden geen probleem vormen. Ook grondwettelijk zijn er geen bezwaren. Desondanks geldt tussentijdse partnerwisseling hier sinds 1965 als taboe: na een kabinetscrisis wordt nu eenmaal de kiezer geacht zich uit te kunnen spreken.

Hoe zit het met de 'uiterste noodzaak'-these van Daudt in de beide landen? Vast staat dat de SPD in de Bondsrepubliek vanaf 1949 lange tijd 'ongeliefd en verre van onmisbaar' was (zoals Van den Berg de houding tegenover de PvdA in de formatie van 2010 typeerde). Terwijl de PvdA in Nederland vanaf 1946 twaalf jaar lang met de KVP samenwerkte aan de wederopbouw, verbleef de Duitse zusterpartij in hardnekkige oppositie. Dat had te maken met de uitgesproken linkse koers die de SPD na de oorlog was ingeslagen. Adenauer wist in 1949 de SPD in de oppositie te manoeuvreren en die daar zijn gehele tijd als bondskanselier (tot 1963) te houden. Pas toen de SPD in 1959 meer naar het politieke midden opschoof, werd ze meer *koalitionsfähig*. Toen de FDP zich in 1966 onmogelijk maakte in de coalitie met CDU/CSU trad de SPD tussentijds tot de coalitie toe. Terwijl in Nederland PvdA en VVD elkaar inmiddels uitsloten, gingen in 1969 SPD en FDP juist samen regeren en hielden dat tot 1982 vol. Daarna ontstond een systeem met twee blokken waarin de SPD en de *koalitionsfähig* geworden Groenen het ene blok vormden, en CDU/CSU en FDP het andere.

Anders dan de SPD moest de PvdA in de periode na Drees wel steeds opnieuw bewijzen dat er met haar goed te regeren viel, vooral tegenover KVP en (later) CDA. De stelling dat die partijen alleen bij uiterste noodzaak met de PvdA wilden regeren, is niet houdbaar (de uiterste noodzaak is soms van elastiek, en de PvdA was niet slechts willoos slachtoffer), maar de these laat zich ook niet helemaal terzijde schuiven: in 2002, 2003 en 2010 zochten en vonden CDA en VVD een bereidwillige derde partij.

Het meest bepalend voor het verschil in tempo waarin een partijencombinatie tot stand komt is echter toch dat het kennelijk tot de Nederlandse politieke cultuur behoort dat partijen geen coalitievoorkeur uitspreken, en in Duitsland wel. Daardoor hebben wij gemiddeld twee vergeefse onderhandelingsrondes nodig, en de Duitsers nul. Bij hen begint de coalitievorming geleidelijk in de

verkiezingscampagne, en bij ons plotseling op de dag na de verkiezingen.

Het laatste woord is in dit verband aan de Duitse politicoloog Eckhard Jesse. Hij wond zich er in 2002 zeer over op dat twee partijen (SPD en FDP) zich voor de verkiezingen niet wilden uitspreken over de door hen gewenste coalitie:

Waarom kan een partij niet voor de verkiezingen aan de mensen laten weten, wie haar partner is? Als zij dat niet doet, dan doet dat denken aan 'coalitie-koehandel', en het onbehagen over de politiek neemt toe. De partij die pas na de verkiezingen gaat kijken met wie ze een coalitie wil gaan vormen, profileert zich ten koste van de eigen kiezers. Die worden dan gedegradeerd tot stemvee. Zij willen en mogen ook voor de verkiezingen weten, wat er met hun stem gaat gebeuren. Mensen moeten niet alleen een partij, maar feitelijk ook een regering kunnen kiezen.<sup>768</sup>

### Programma

Een coalitieakkoord is er in Nederland al vanaf 1946; in Duitsland dateert het eerste van 1961. Dat kwam er omdat de FDP vastgelegd wilde zien dat Adenauer niet nog eens vier jaar zou aanblijven, en daartoe effectief druk uitoefende. In Nederland werd het regeerakkoord voor het eerst gepubliceerd in 1963. Dat was vooral bedoeld om de KVP-fractie de mogelijkheid te ontnemen wederom te beweren dat zij niet gebonden was aan het regeerakkoord, zoals Romme placht te doen na een formatie. Het selectief citeren door politici uit een niet-openbaar document behoorde daarmee tot het verleden.

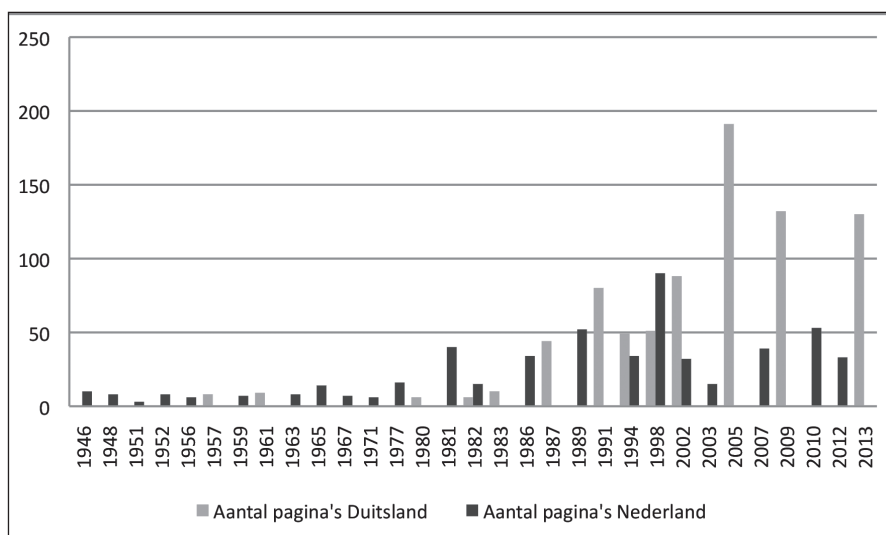
De manier waarop de documenten in Nederland en Duitsland werden opgesteld, verschilde nogal, maar de functie van deze twee eerste regeerakkoorden in de beide landen is wel enigszins vergelijkbaar, te weten: de mogelijkheid om zo nodig een disciplinerende werking uit te oefenen op coalitiefracties. Ook voor het al dan niet hebben van een coalitieakkoord lijkt te gelden: het is allemaal politiek en dus vatbaar voor strijd. In Duitsland wordt het coalitieakkoord beschouwd als een product van de onderhandelende partijen. Zij zijn het die het stuk publiceren, en het wordt niet naar de (leden van de) Bondsdag gestuurd. In Nederland daarentegen wordt dit document vooral gezien als het werk van de fracties, en wordt het (sinds 1963) wél naar de Kamer gestuurd.<sup>769</sup>

Vanaf ongeveer 1980 (Duitsland) resp. 1982 (Nederland) lijkt het coalitieakkoord een sterker disciplinerende functie te krijgen. In Duitsland gebeurde dat vooral doordat steeds meer mensen uit de coalitiefracties betrokken werden bij het opstellen van het document. Wie meewerkt aan het opstellen van een document, is er immers aan gebonden. Dit ontwikkelde zich tot een volledig geïnstitutionaliseerd systeem met honderden betrokkenen uit de coalitiefracties, zoals dat inmiddels gebruikelijk geworden is. In Nederland was het aan-

tal betrokkenen soms wat groter (als er werkgroepen uit de fracties aan te pas kwamen bijvoorbeeld, al zal het aantal ook toen nooit meer zijn geweest dan hooguit enige tientallen), bij behoefte aan een proces in kleinere kring wat kleiner (zoals in 1977 bij CDA en VVD, en in 2012 bij PvdA en VVD met het opvallend selecte gezelschap van zes mensen), maar vanaf 1982 wel met de constante bedoeling om financiële kaders op te nemen (met name over de ontwikkeling van het financieringstekort en begrotingsdiscipline). Waar een groot deel van het regeerakkoord in Nederland en Duitsland bestaat uit vrome voornemens en vage intentieverklaringen, is dit in Nederland een 'hard' element waarnaar de minister van Financiën de gehele periode kan blijven verwijzen. Opvallend genoeg ontbreken dergelijke afspraken als vast element in de Duitse coalitieakkoorden. Weliswaar worden die verkondigd als een 'evangelie'<sup>770</sup> en geldt dat binnen Nederland tot op zekere hoogte ook (met name in Den Haag), maar dat het coalitieakkoord in Nederland 'harde' financiële afspraken bevat, lijkt erop te wijzen dat dit document hier belangrijker is dan in Duitsland.

Een overeenkomst tussen de beide landen is dat de politieke leiders geen belang hebben bij een uitgebreid coalitieakkoord (dat gold in Nederland bijvoorbeeld voor Drees en voor Lubbers, en in Duitsland voor Kohl en Schröder), maar dat toch moeten laten gebeuren om de coalitiefracties (enigszins) tevreden te stellen, en dus vooral: om die te kunnen disciplineren.

Een vergelijking van de aantallen pagina's van het coalitieakkoord in de beide landen geeft het volgende beeld:



Figuur 7 Omvang van het coalitieakkoord in Duitsland en Nederland

Tot circa 1980 waren de coalitieakkoorden in beide landen relatief dun. Vanaf het tijdperk-Kohl in Duitsland en -Lubbers in Nederland nam het aantal bladzijden toe tot een recordaantal van 90 in Nederland in 1998, en zelfs van 191 in Duitsland in 2005. In beide landen was die omvang een weerslag van de politieke verhoudingen. In het 'recordjaar' in Nederland, 1998 was één partij getalsmatig overbodig, was er één rechtse partij die een linkse Kamermeerderheid zag en was er één linkse partij die een liberaal overwicht in het kabinet vreesde. In Duitsland zorgden de grote coalities van 2005 en 2013 voor een relatief langdurige coalitievorming en dikke regeerakkoorden: de schurende olifanten CDU/CSU en SPD moesten er beide voldoende in kwijt kunnen. Dat verklaart echter nog niet de omvang van het coalitieakkoord tussen CDU/CSU en FDP in 2009. Een mogelijkheid (maar ook niet meer dan dat) is dat het onderhandelen in tientallen *Arbeitsgruppen* met betrokkenheid van honderden partijfunctionarissen zodanig geïnstitutionaliseerd is en al zozeer gewoon is geworden dat dat in de weg van een dunner coalitieakkoord zou kunnen staan.

### Portefeuilleverdeling

Wat leert een vergelijking van de portefeuilleverdeling over de partijen in de beide landen en de rangorde van ministersposten? De algemene rangorde van posten, zoals gepresenteerd in tabel 1 in hoofdstuk 1, heeft een globaal karakter. Het beeld wordt scherper met de blik op de vijf 'hoeken'.

De sociaaleconomische hoek is in beide landen het meest begeerd. Hier proberen alle coalitiepartijen een plek te verwerven. Dat lukt niet elke coalitiepartij altijd (de FDP niet van 1969 tot 1972; D66 niet van 1998 tot 2002). In beide landen is Financiën de belangrijkste post, daarna volgt Sociale Zaken/Werkgelegenheid en dan Economische Zaken (in Duitsland vooral na Erhards ministerschap daar). Die laatste twee posten hebben ook duidelijk een meer gerichte belangstelling: van christendemocraten en sociaaldemocraten, resp. van liberalen. Nederland kreeg de eerste VVD'er op Sociale Zaken pas in 2012; de eerste FDP-minister moet daar zijn opwachting nog maken.

De buitenlandhoek heeft in Duitsland een heel specifieke beperking. Al sinds 1966 wordt de minister van Buitenlandse Zaken geleverd door de kleinste van de twee coalitiepartners. De bondskanselier is q.q. al belangrijk in het buitenlands beleid. Door het departement van Buitenlandse Zaken (dat de Bondsrepubliek pas vanaf 1951 weer mocht hebben) bij de kleine coalitiepartij te laten werd ook deze gebonden aan dit centrale element van de naoorlogse Duitse politiek: na de Duitse deling als gevolg van de Koude Oorlog moest daar de fundamentele houding ten opzichte van de DDR en de andere Oostbloklanden bepaald worden. Na de Duitse hereniging is het zo gebleven dat de kleinere coalitiepartij van de twee de minister van Buitenlandse Zaken levert. Dat is niet los te zien van het

scherpe bewustzijn in de Duitse politiek van de geschiedenis van het land.

Dit brengt met zich mee dat dit ministerie in de ogen van experts misschien wel belangrijk is, maar niet voor de CDU/CSU: die fractie is immers nooit de kleinste coalitiepartner. Omgekeerd is er kennelijk een automatisme dat Defensie (dat in Duitsland hoger in aanzien staat dan in Nederland) dan vervolgens altijd bij de grootste coalitiepartner zit. In Nederland was Buitenlandse Zaken lang het domein van de KVP (Luns); na 1977 was vooral het CDA geïnteresseerd in dat departement, zoals de VVD dat was in Defensie.

In de binnenlandhoek liggen de verhoudingen weer anders; daar lijkt eveneens sprake te zijn van 'koppelverkoop'. Als er twee departementen zijn te verdelen voor twee coalitiepartners valt er nu eenmaal niet overdreven veel te ruziën. In Duitsland is er zelfs een wetmatigheid over te formuleren. Als CDU/CSU regeert, levert die altijd de minister van Binnenlandse Zaken; omgekeerd levert de SPD altijd Justitie. De FDP kreeg zo meestal Justitie (want de partij regeerde veel langer met CDU/CSU dan met de SPD) en anders Binnenlandse Zaken.

In Nederland, waar coalities meestal bestaan uit meer dan twee partijen, is het beeld iets diffuser. Tot 1977 leverde de PvdA nooit de minister van Binnenlandse Zaken; na 1977 juist nooit de minister van Justitie. CDA en PvdA zijn vanaf 1977, bij regeren, wel bijna altijd in deze hoek vertegenwoordigd; de VVD is dat in die periode zelfs altijd.

In de ruimtelijke hoek is in Duitsland een opvallende wetmatigheid aanwezig. CDU/CSU en in Nederland het CDA (dus na 1977) leveren altijd Landbouw (uiteraard als zij regeren), maar de sociaaldemocraten hebben in Duitsland juist altijd het departement van Bouw/Stedelijke Ontwikkeling, en in Nederland (na 1977) hebben zij dat heel vaak (Volkshuisvesting). In Nederland heeft de VVD (na 1977) vaak Verkeer en Waterstaat; in Duitsland is de oogst van de FDP in deze hoek wat meer gespreid.

In de sociaal-culturele hoek is het vooral interessant om te onderzoeken of Onderwijs in Nederland inderdaad belangrijker is dan in Duitsland, zoals uit de rangorde van de experts naar voren komt. In Duitsland liggen immers belangrijke bevoegdheden op Onderwijs bij de *Länder*. Dan zou het departement voor een partij in Nederland populairder moeten zijn dan in Duitsland. Dat blijkt echter niet direct het geval: in Duitsland zit dit departement 74% van haar regeertijd bij de sociaaldemocraten, in Nederland is dat 25% van de tijd (tot 1977) resp. 81% (na 1977). Bij de christendemocraten zit het departement in Duitsland voor 68% bij CDU/CSU, in Nederland (tot 1977) zat het 73% van haar regeertijd bij de KVP, en (na 1977) voor 52% van de tijd bij het CDA.

Wat kan nu gezegd worden over het relatieve belang van de hier steeds genoemde departementen? Over welke posten werd en wordt strijd geleverd? Daartoe wordt de volgende hypothese getoetst. Als een partij een bepaalde mi-

nisterspost gedurende meer dan 60% van de tijd dat zij regeerde kon bezetten, had die post kennelijk prioriteit voor die partij. Omgekeerd: als een partij een post minder dan 40% van de tijd had, vond ze die kennelijk niet interessant genoeg, of moest zich erbij neerleggen dat dat ministerschap buiten haar bereik lag. Scores tussen de 40% en 60% worden hier niet meegenomen: er wordt van uitgegaan dat die ministerspost voor die partij dan geen echte prioriteit had, maar desondanks aan haar kon toevallen. Alle ministersposten moeten immers verdeeld worden. Alleen partijen die vaak geregeerd hebben, worden in aanmerking genomen. Voor Duitsland zijn dat CDU/CSU, SPD en FDP; in Nederland tot 1977 KVP, PvdA en VVD; vanaf 1977 CDA, PvdA en VVD. ARP en CHU hebben nooit een zodanige omvang gehad dat zij eisen konden stellen aan 'hun' portefeuilles, zoals KVP en PvdA dat konden. Het beeld dat dan voor de beide landen ontstaat, is als volgt (zie tabel 64 op de volgende pagina).

De tabel doet geen recht aan het gegeven dat de departementale indeling door de tijd heen aan verandering onderhevig is. In Duitsland is bijvoorbeeld van 1971 tot de verkiezingen van 1972 het ministerschap van Financiën gecombineerd met dat van Economische Zaken; in Nederland is Economische Zaken sinds 2010 van betekenis veranderd omdat Landbouw daarin is opgegaan.

De vraag is nu wat deze cijfers precies zeggen.

Voor Duitsland geldt dat er vier departementen zijn die CDU/CSU en SPD elk leveren gedurende meer dan 60% van de tijd dat zij regeerden. Dat zijn Financiën, Sociale Zaken/Werkgelegenheid, Gezins-/Vrouwen-/Jeugdzaken, en Onderwijs. Weliswaar wordt ook Defensie door beide partijen meer dan 60% van de tijd bezet, maar in een coalitie van die twee partijen samen is daar geen enkele strijd over nodig. De SPD levert als de kleinere van de twee dan immers steeds Buitenlandse Zaken, en CDU/CSU dus Defensie.

In tabel 1 in hoofdstuk 1 is voor beide landen een rangorde gepresenteerd van twaalf ministersposten. De rangorde in het belang van een departement, zoals die uit die tabel blijkt, komt echter niet steeds overeen met de posten die twee partijen elk voor meer dan 60% van hun regeertijd bezetten. In Duitsland bungelt bijvoorbeeld Onderwijs in die rangorde steeds onderaan, terwijl CDU/CSU en SPD desondanks allebei meer dan 60% van hun regeertijd deze minister leveren. Voor de post Financiën (de allerbelangrijkste) geldt dan weer wel dat CDU/CSU en SPD deze beide meer dan 60% van hun tijd in bezit hadden.

Voor Nederland rijst ten aanzien van de sociaaleconomische hoek het volgende beeld op. Economische Zaken paste tot 1977 niet in het patroon dat de belangrijkste posten bevochten zouden worden door partijen die daar meer dan 60% van hun tijd de minister leveren. Geen enkele partij leverde immers de minister van Economische Zaken gedurende meer dan 60% van de tijd, terwijl deze wel op de derde of vierde plaats scoort in de rangorde. Financiën en Sociale

Zaken waren daarentegen tot 1977 in grote mate het domein van de PvdA, zoals uit tabel 64 blijkt. En dat terwijl Economische Zaken tot 1977 ten aanzien van bijvoorbeeld het sturen van investeringen en prijzen belangrijker was dan in de periode daarna. Een deel van de verklaring is mogelijk dat de KVP er prima mee kon leven als de ‘bevriende’ ARP of CHU deze minister zou leveren.

	Partij wil wel:	Partij hoeft niet:
Financiën	Dld: CDU/CSU, SPD NL voor 1977: PvdA NL vanaf 1977: CDA	Dld: FDP NL voor 1977: KVP, VVD NL vanaf 1977: -
Sociale Zaken/ Werksgelegenheid	Dld: CDU/CSU, SPD NL voor 1977: PvdA NL vanaf 1977: CDA, PvdA	Dld: FDP NL voor 1977: KVP, VVD NL vanaf 1977: VVD
Economische Zaken	Dld: FDP NL voor 1977: - NL vanaf 1977: VVD	Dld: CDU/CSU, SPD NL voor 1977: PvdA, VVD NL vanaf 1977: CDA, PvdA
Buitenlandse Zaken	Dld: FDP NL voor 1977: KVP NL vanaf 1977: CDA	Dld: CDU/CSU, SPD NL voor 1977: PvdA, VVD NL vanaf 1977: PvdA, VVD
Defensie	Dld: CDU/CSU, SPD NL voor 1977: VVD NL vanaf 1977: VVD	Dld: FDP NL voor 1977: KVP, PvdA NL vanaf 1977: CDA, PvdA
Binnenlandse Zaken	Dld: CDU/CSU NL voor 1977: KVP, VVD, NL vanaf 1977: PvdA, VVD	Dld: SPD, FDP NL voor 1977: PvdA NL vanaf 1977: CDA
Justitie	Dld: SPD, FDP NL voor 1977: KVP NL vanaf 1977: CDA	Dld: CDU/CSU NL voor 1977: VVD NL vanaf 1977: PvdA
Landbouw	Dld: CDU/CSU NL voor 1977: PvdA NL vanaf 1977: CDA	Dld: SPD, FDP NL voor 1977: VVD NL vanaf 1977: PvdA, VVD
Volkshuisvesting/ Bouw	Dld: SPD NL voor 1977: - NL vanaf 1977: PvdA, VVD	Dld: FDP NL voor 1977: KVP, PvdA, VVD NL vanaf 1977: CDA
Verkeer	Dld: SPD NL voor 1977: - NL vanaf 1977: VVD	Dld: CDU/CSU NL voor 1977: KVP, PvdA, VVD NL vanaf 1977: PvdA
Gezin/Vrouwen/ Jeugd/Welzijn	Dld: CDU/CSU, SPD NL voor 1977: KVP NL vanaf 1977: -	Dld: FDP NL voor 1977: PvdA, VVD NL vanaf 1977: PvdA, VVD
Onderwijs	Dld: CDU/CSU, SPD NL voor 1977: KVP NL vanaf 1977: PvdA	Dld: FDP NL voor 1977: PvdA, VVD NL vanaf 1977: VVD

Tabel 64 Voorkeuren (>60% van hun regeertijd) en ‘afkeuren’ (<40% van hun regeertijd) van partijen per departement in Duitsland en Nederland



Voor Nederland geldt verder dat Binnenlandse Zaken steeds voor twee partijen gedurende meer dan 60% van hun regeertijd hun domein was. Dat departement staat inderdaad in de top 5 van belangrijkste departementen. Voor de periode na 1977 wordt daarnaast het Ruimtelijke Ordening-departement betwist, dat zich echter steeds in de onderste helft van de rangorde bevindt.

Het frequent 'bezetten' van een post door een partij is voor de beide landen alleen in overeenstemming met de rangorde in het geval van de portefeuille Sociale Zaken. Christendemocraten en sociaaldemocraten uit beide landen lijken om deze post strijd te voeren (in Nederland na 1977). Zij bezetten deze beide voor meer dan 60% van hun regeertijd, en het departement staat steeds in de top 5 van belangrijkste departementen.

De algemene hypothese dat het in bezit hebben van een bepaalde portefeuille door een bepaalde partij gedurende meer dan 60% van haar regeertijd betekent dat die portefeuille voor die partij kennelijk prioriteit had, lijkt hiermee verworpen te moeten worden. Meer onderzoek is dan ook gewenst om dieper inzicht te verkrijgen in de vraag wat nu precies de prioritaire portefeuilles zijn voor partijen in de beide landen, en hoe en waarom deze prioriteiten in de loop van de tijd verschoven.

Tot slot verdient hier nog vermelding dat een reshuffle van portefeuilles in Duitsland gebruikelijker is dan in Nederland, al dateert de laatste in Duitsland ook alweer uit 2001.

### **De rol van personen**

Aan de rol van de vierde P – personen – bij coalitievorming is in dit boek tot nu toe de minste aandacht besteed. Dat komt omdat de rol hiervan het lastigst van de vier te systematiseren is: hoe is immers het belang van afzonderlijke personen bij coalitievorming vast te stellen, en dan ook nog vergelijkend tussen Nederland en Duitsland?

Voor de Nederlandse situatie geldt in het bijzonder dat het vertrouwen dat de onderhandelende politici in elkaar hebben een voorwaarde is voor het wel-slagen van een formatie. De formaties van bijvoorbeeld 1977 en 2003 stonden sterk in het teken van het (gebrek aan) vertrouwen tussen CDA en PvdA. In Duitsland worden niet, zoals in Nederland, alle alternatieven afgelopen totdat aan de voorwaarde van voldoende vertrouwen tussen de onderhandelende personen is voldaan: het aantal vergeefse onderhandelingsrondes is daar eigenlijk altijd nul geweest. Desondanks kon een persoonlijke voorkeur van een (kandidaat-) bondskanselier een rol van betekenis spelen. Zo heeft bijvoorbeeld noch Adenauer noch Kohl ooit een coalitie met de SPD willen aangaan. Hun partij, CDU/CSU, kon zich dat toen ook veroorloven. Voorkeuren van personen en partijen sloten zo op elkaar aan. Er zijn echter ook andere benaderingen moge-

lijk van het belang van personen, als een poging gedaan wordt deze los te zien van de afzonderlijke gevallen van coalitievorming.<sup>771</sup>

Voor beide landen, alsook vergelijkend voor West-Europa, is onderzoek gedaan naar de herkomst van de ministers. Voor zowel Nederland als Duitsland geldt dan wel dat – op zijn minst ten dele – het terrein van de sociologie betreden wordt, terwijl dit boek zich wil beperken tot de disciplines van de geschiedenis, de politieke wetenschappen en – aanvullend – het recht.

Over de situatie in Nederland is er het proefschrift van Ineke Secker. Zij gaat voor de ministers vanaf 1848 onder meer na wat bij hun eerste benoeming de rol is geweest van familie, regio en religie. Vooral van belang is echter het criterium dat zij met Bakema ‘tweeërlei deskundigheid’ heeft genoemd. Daarmee wordt bedoeld op departementale deskundigheid (voor het departement van eerste benoeming) enerzijds en politieke ervaring anderzijds.<sup>772</sup>

In haar proefschrift maakt Secker bij het aspect van de departementale deskundigheid alvast een aantal methodologische kanttekeningen. De belangrijkste is: wat moet precies verstaan worden onder departementale deskundigheid? Volgens Secker gaat het dan om ‘bekendheid en ervaring met althans belangrijke delen van het te beheren departement’. Specialisme is daarbij niet eenduidig te definiëren, geeft ze al meteen aan. Ook kunnen in de loop van de tijd geschiktheidseisen veranderen en zijn niet alle departementen of beleidshoeken evenzeer als specialistisch te beschouwen. Na deze (substantiële) methodologische kanttekeningen verricht Secker per ministerie/beleidshoek de exercitie om een indeling te maken naar departementale deskundigheid, verdeeld over zes tijdvakken tussen 1848 en 1990. Per departement geeft zij een – vooral impressionistische – schets van de ministers sinds 1848, waarbij er vooral aandacht is voor de ministers die wél als deskundig beschouwd worden.<sup>773</sup>

Bij de bespreking van de departementen van Binnenlandse Zaken en dat van Onderwijs blijken de methodologische problemen vervolgens nog groter te zijn. Secker meent bijvoorbeeld dat iemand die wethouder is geweest per definitie geschikt is voor Binnenlandse Zaken en dat elke hoogleraar dat zou zijn voor Onderwijs. De werkelijkheid lijkt toch echt weerbarstiger te zijn. Uit de scores voor het ministerie van Financiën komt het duidelijkst naar voren hoe problematisch deze hele exercitie is. Van de ministers voor wie Financiën hun eerste departement was, oordeelt Secker voor de periode 1946-1967 dat 100% van hen deskundig was – dus bijvoorbeeld ook Johan van de Kieft, die dat dan kennelijk dankt aan zijn werkzaamheden als accountant en het directeurschap van uitgeverij de Arbeiderspers. Voor de periode 1967-1990 lijkt er vervolgens sprake te zijn van een dramatische daling in de deskundigheid van de ministers van Financiën: van 100% voor de periode daarvoor daalt de score voor deze periode tot nog slechts 50%. Bij nadere beschouwing blijkt dat echter te komen

doordat Secker twee van de vier ministers uit deze periode aanmerkt als niet deskundig voor dit departement: Frans Andriessen en Wim Kok. Die stelling is niet goed houdbaar. Beide waren fractievoorzitter voorafgaand aan hun ministerschap, Andriessen zelfs van coalitiefractie KVP, waarin hij zich zeer ter zake kundig toonde over het financieel beleid van het kabinet (bijvoorbeeld door de motie waarin hij en Aantjes opriepen tot wat later de 1%-operatie werd). Ook Kok moest als fractievoorzitter van de PvdA als grootste oppositiepartij (1986-1989) minstens ten dele ook financieel specialist zijn. Waar Secker en Bakema nog stellen dat technische en politieke deskundigheid elkaar niet uitsluiten, lijkt het juister te stellen dat het criterium van departementale deskundigheid niet in alle gevallen bruikbaar is.<sup>774</sup>

Ook voor de Duitse situatie roept een indeling naar deskundigheid op het departement waar zij het eerst benoemd werden grote methodologische problemen op. In zijn standaardwerk over de weg naar het ministerschap meldt Lars Vogel over de beroepsmatige achtergrond van ministers als methodologische problemen aan dat er maar weinig beroepen zijn waarvan de deskundigheid aansluit op die van een departement, en dat de door hem gehanteerde internationale codering van beroepen niet duidelijk maakt welk specialisme iemands terrein precies omvatte. Daarnaast maakt Vogel gebruik van een databank waarin *alle* ministers zijn opgenomen – en dat zijn in Duitsland ook die van een *Land*.<sup>775</sup> Een met Secker vergelijkbare analyse aan de hand van departementale deskundigheid en parlementaire ervaring is nooit gemaakt voor Duitsland, ongetwijfeld (mede) vanwege deze methodologische problemen.<sup>776</sup>

Resteert de vraag wat dan wel mogelijk en zinvol is als Duitsland en Nederland met elkaar worden vergeleken op het gebied van rekrutering voor het ministerschap. Hoogerwerf is nagegaan wat het probleem is bij de rekrutering van ministers en staatssecretarissen door dit voor te leggen aan de politieke elite zelf. Dan blijkt dat door hen zowel het bezwaar wordt geopperd dat de rekrutering *te veel* uit het politieke circuit plaatsvindt, als dat dat *te weinig* het geval is. 19% van de ondervraagden blijkt overigens het systeem van de kabinetsformatie zelf als het probleem te zien. Hoogerwerf citeert een CDA-Kamerlid dat die rekrutering als volgt beschrijft: 'Er wordt een vent gevraagd voor minister. "Ken jij hem?" "Ja, ik heb wel eens van hem gehoord." Hoogerwerf concludeert: 'Zo gaat dat blijkbaar in een Nederlandse kabinetsformatie.' Zijn onderzoek dateert uit 1986; niet uit te sluiten valt overigens dat hier sprake is van enige overdrijving en/of dat sindsdien de rekrutering van bewindslieden is geprofessionaliseerd. Anderzijds leidt het compleet krijgen van de personen in het 'plaatje' nog steeds bij elke formatie tot minstens één verrassing. In 2012 was dat bijvoorbeeld dat financieel woordvoerder van de PvdA-fractie, Ronald Plasterk, minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties werd.<sup>777</sup>

Voor de Duitse situatie geldt dat er bij de rekrutering binnen elke partij allerlei evenwichten bereikt moeten worden. Als een belangrijk *Land* wordt 'overgeslagen' bij de verdeling van de ministersposten, kan dat grote gevolgen hebben. Het tweede kabinet van Angela Merkel kende bijvoorbeeld geen CDU-vertegenwoordiger afkomstig uit het belangrijkste *Land*, Noordrijn-Westfalen. Toen dat in 2013 werd gecorrigeerd, was daar inmiddels een rood-groene regering aangetreden. Specifiek voor CDU/CSU speelt daarnaast van oudsher bijvoorbeeld de verdeling katholiek/protestant een rol (net zoals dat bij het CDA in Nederland het geval is), en sinds 1991 bij alle partijen ook de verdeling van ministers afkomstig uit voormalig West- en Oost-Duitsland. Dat neemt allemaal niet weg dat zich ook in Duitsland eigenlijk altijd wel minstens één verrassing voordoet op het personele vlak, in 2013 bijvoorbeeld dat Ursula van der Leyen, tot dan toe minister in de sociale hoek, minister van Defensie werd.<sup>778</sup>

De rekrutering van ministers kan onderzocht worden door naar de herkomst van de ministers te kijken. Gelet op het voorgaande zijn daarbij wel eenduidige criteria van fundamenteel belang. Daarom wordt er hier voor gekozen een drietal aspecten bij de rekrutering van ministers te behandelen, waarbij een vergelijking met Duitsland niet op onoverkomelijke methodologische problemen stuit.

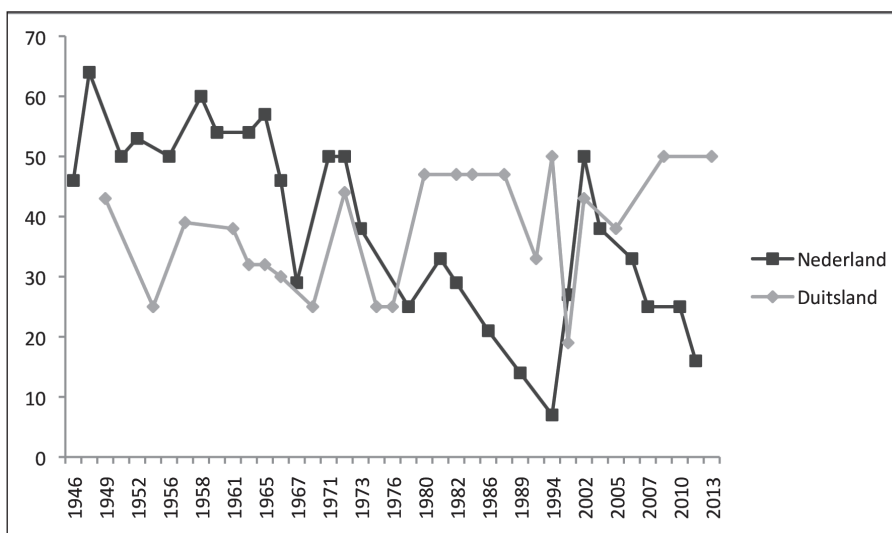
Als eerste wordt het aandeel van juristen in de ministers voor de beide landen vergeleken in de kabinetten sinds 1946/1949. In dit onderzoek is – vooral voor de Duitse situatie – immers een aantal malen gewezen op het kennelijk grote belang daar van juridische argumenten. Weerspiegelt zich dat in het aantal juristen onder de ministers van de beide landen? Verder zal bezien worden hoeveel vrouwen het ministersambt bekleed hebben, en hoe die ministerschappen verdeeld waren over de vijf 'hoeken'. Als laatste zal voor de beide landen vergeleken worden wat het (getalsmatige) aandeel is van volksvertegenwoordigers (op het nationale niveau) dat aansluitend het ministerschap gaat vervullen. Zowel bij Secker als Vogel is immers evident dat het parlement een belangrijk rekruteringsreservoir voor ministers is. Gepoogd zal worden om voor de beide landen toch iets te zeggen over het belang van parlementariërs versus dat van 'vakmensen'.

Meer fundamentele verklaringen voor en waarderingen van het aantal juristen, vrouwen of (net ex-)parlementariërs in de beide landen voeren hier te ver: de afstand tot het eigenlijke thema van dit boek, de coalitievorming, zou dan te groot worden.

### **Aantal ministers met een juridische achtergrond**

Voor de Duitse situatie geeft het *Datenhandbuch* steeds het procentuele aantal juristen onder de ministers. De bondskanselier wordt daarbij inbegrepen, en gekeken is steeds naar het begin van een kabinetsperiode. Tussentijds aantredende

ministers zijn dus steeds buiten beschouwing gelaten. De aanleiding voor deze vermelding is volgens het *Datenhandbuch* de (terugkerende) these van een juristenmonopolie in de staatsorganen.<sup>779</sup> Vogel stelt dat een carrière in de politiek zeer nauw verbonden is met een rechtenstudie;<sup>780</sup> mogelijk is dat daar meer het geval dan in Nederland. Een overeenkomst tussen beide landen lijkt te zijn dat modernere disciplines, zoals de politicologie en de bestuurskunde, het aandeel van juristen in de overheidsdienst in brede zin (en ook in het aantal ministers) heeft teruggedrongen. Hier wordt volstaan met het vermelden van de percentages juristen onder de ministers in de beide landen vanaf 1946–1949:



Figuur 8 Percentage juristen op het totale aantal ministers in Duitsland en Nederland

Een aantal zaken valt op in de grafiek.

Tot en met de jaren zeventig was het aantal juristen onder de ministers in Nederland juist steeds *hoger* dan dat in (West-)Duitsland het geval was. Bij het aantreden van het eerste kabinet-Drees werd zelfs de recordscore van 64% bereikt.<sup>781</sup> Als er toen in Duitsland al sprake was van een juristenmonopolie, zou dat in Nederland in verhevigde mate het geval zijn geweest.

Rond 1980 deed zich een omslag voor. In Duitsland schommelde het aantal juristen steeds nogal. De laagste score van 19% werd in Duitsland behaald in 1998 bij het aantreden van het eerste kabinet-Schröder.<sup>782</sup> Sinds 2009 ligt het aantal stabiel op 50%. In Nederland geldt dat het aantal juristen onder de ministers sinds 1980

dalende is (met uitzondering van de periode 1994-2002). Natuurlijk geldt voor beide landen dat de ene jurist de andere niet is, en dat de loopbanen die liggen tussen een rechtenstudie en een ministerschap zeer uiteenlopend zijn. De trend dat in Nederland het aantal juristen onder de ministers sterk afneemt – zeker sinds 2002, maar eigenlijk al sinds 1980 –, is echter onmiskenbaar. Vanaf 2002 is Nederland duidelijk achterop geraakt bij Duitsland.

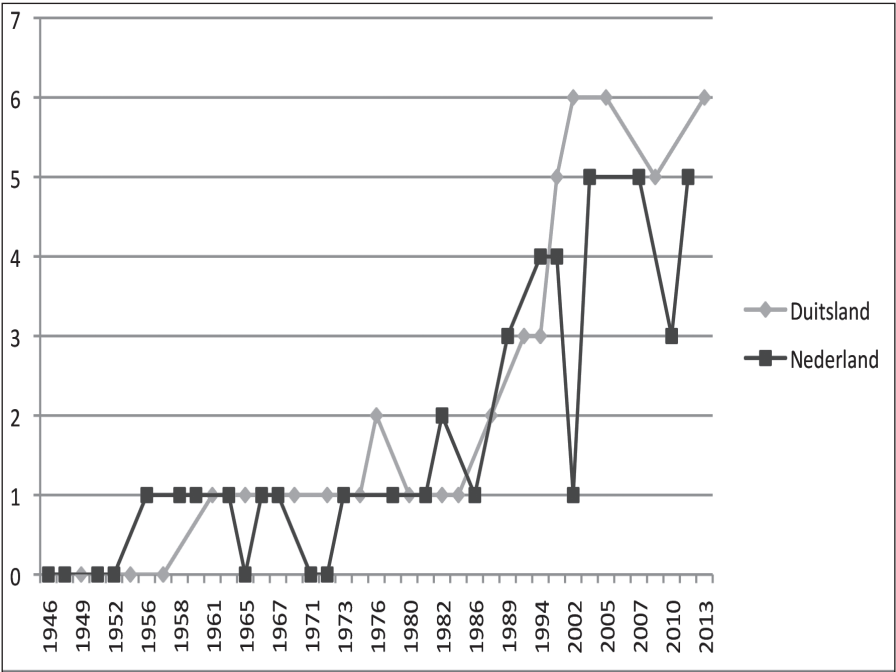
Hier moet worden afgezien van oordelen over het belang van de aanwezigheid van juristen in Bondsregering en ministerraad (onder de erkenning dat een ontwikkeling zoals in de grafiek geschetst zich in beide landen ook in andere overheidssectoren zou kunnen voordoen). Verder onderzoek is nodig om vast te stellen wat de betekenis en het belang zijn van (het aantal) juristen voor het functioneren van een (Bonds)regering, of in het verkeer tussen de minister enerzijds en parlement of departement anderzijds.

### Aantal vrouwelijke ministers

‘Een gemengd gezelschap reageert toch anders dan alleen mannen of alleen vrouwen’, zo meende oud-minister Winnie Sorgdrager (D66) in een recente studie van politicoloog Monique Leyenaar naar het belang van vrouwelijke ministers. Oud-staatssecretaris Tineke Huizinga (CU) vulde daarbij aan: ‘Gemengd gezelschap is gewoon het prettigst. Met alleen maar mannen heb je te veel testosteron, en met alleen maar vrouwen heb je te veel van wat anders.’<sup>783</sup>

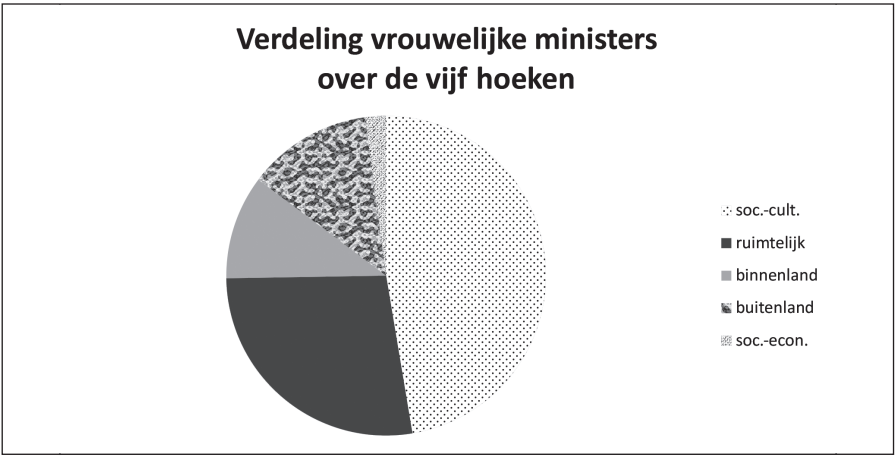
Hoe lag het aantal vrouwelijke ministers in de beide landen? Daartoe wordt hier gekeken naar hun aantal ten tijde van de start van een kabinet (zie figuur 9 op de volgende pagina).<sup>784</sup>

Het totaal aantal keren dat een vrouwelijke minister aan een kabinetsperiode begon is vergelijkbaar: 49 in Duitsland, 42 in Nederland. Ook de ontwikkeling in het aantal vrouwelijke ministers houdt gelijke tred. Weliswaar kende Nederland de eerste vrouwelijke minister al in 1956 en Duitsland in 1961, maar daar staat tegenover dat er vanaf hun intrede in Duitsland nooit meer een kabinet zonder vrouwelijke ministers is gepresenteerd, en dat dat in Nederland nog in 1965, 1971 en 1972 wel het geval was. Vanaf de jaren negentig steeg het aantal vrouwelijke ministers in de beide landen en bedroeg het minimaal drie, al laat Nederland ook hier de enige uitzondering zien met het kabinet-Balkenende I dat slechts één vrouw telde (Maria van der Hoeven). Een opvallend verschil is natuurlijk dat in Duitsland aan het hoofd van drie kabinetten een vrouwelijke bondskanselier aantrad: Angela Merkel in 2005, 2009 en 2013. Nederland wacht nog steeds op de eerste vrouwelijke minister-president.



Figuur 9 Aantal vrouwelijke ministers in Duitsland en Nederland

Wordt gekeken hoe de door vrouwen vervulde ministersposten waren verdeeld over de vijf beleidshoeken, dan ontstaat het volgende beeld:<sup>785</sup>

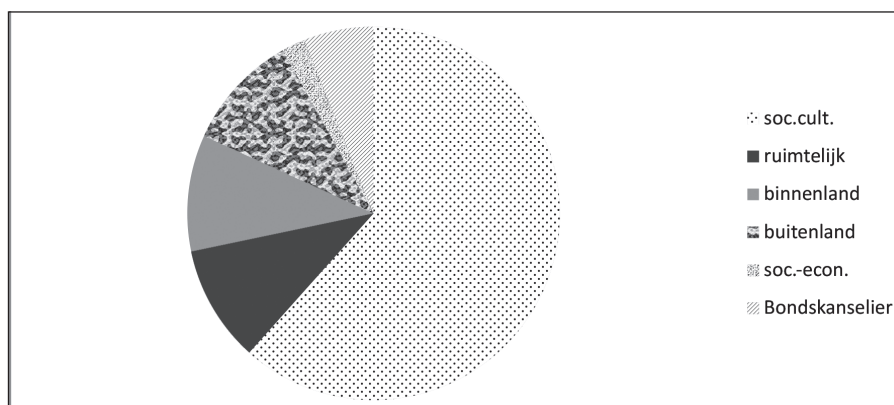


Figuur 10 Verdeling van vrouwelijke ministers over de vijf hoeken in Nederland



Wat meteen opvalt in het cirkeldiagram, is dat bijna de helft (45%) van de vrouwelijke ministerschappen is vervuld in de sociaal-culturele hoek. Het grootste deel daarvan betreft het departement waar (onder meer) welzijn onder valt (achtereenvolgens Maatschappelijk Werk, CRM, WVC en VWS). In de buitenlandhoek valt op dat de 12% vrouwelijke ministers op het totaal bijna alleen ministers voor Ontwikkelingssamenwerking betreffen (Schoo, Herfkens, Van Ardenne en Ploumen). De enige uitzondering is Jeanine Hennis-Plasschaert, die in 2012 minister van Defensie werd. Buitenlandse Zaken heeft nog nooit een vrouw als minister gehad. Een laatste opvallend punt is het bijzonder smalle sociaaleconomische aandeel (2%): dit komt geheel voor rekening van Annamarië Jorritsma, minister van Economische Zaken van 1998 tot 2002. Kennelijk is er een mechanisme dat ervoor zorgt dat vrouwen toch vooral minister worden in de sociaal-culturele hoek en amper in de sociaaleconomische hoek.

Voor Duitsland is de verdeling als volgt:



Figuur 11 Verdeling van vrouwelijke ministers over de vijf hoeken in Duitsland

In Duitsland is het aandeel van vrouwelijke ministers in de sociaal-culturele hoek zelfs nog groter dan in Nederland: maar liefst 61%. Een belangrijke reden daarvan is dat de ene vrouwelijke minister van 1961 tot 1976 steeds degene was met Gezondheid in haar portefeuille (vanaf 1969 één ministerie met Gezins- en jeugdzaken).

Een interessant verschil tussen de beide landen is de manier waarop vrouwenbelangen behartigd worden. Vanaf 1987 kende Duitsland onafgebroken een ministerschap waarbij het woord 'vrouwen' in de naam van het ministerie tot uiting kwam, al werd deze minister geacht daarnaast ook andere belangen te be-

hartigen (van gezinnen, jeugd en/of ouderen). Dit ministerschap is ook steeds door een vrouw vervuld (op zichzelf zou het interessant zijn om te zien hoe een man dit onderdeel van zijn takenpakket er vanaf zou brengen). In Nederland is het onderdeel '(vrouwen)emancipatie' nooit tot uitdrukking gekomen in de naamgeving van een departement. Wel was er vanaf 1977 een staatssecretaris met 'emancipatie' in de taakomschrijving – echter niet voortdurend en niet steeds op hetzelfde departement (op CRM/VWS of Sociale Zaken), en bovendien betrof het hier wel heel vaak, maar niet altijd, vrouwen die deze post vervulden.<sup>786</sup>

Tot slot is uit het cirkeldiagram af te leiden dat in Duitsland, net als Nederland, vrouwen slechts zeer moeizaam doordringen tot de sociaaleconomische hoek (2%): Andrea Nahles werd in 2013 op Sociale Zaken en Werkgelegenheid pas de eerste minister in deze 'hoek'.

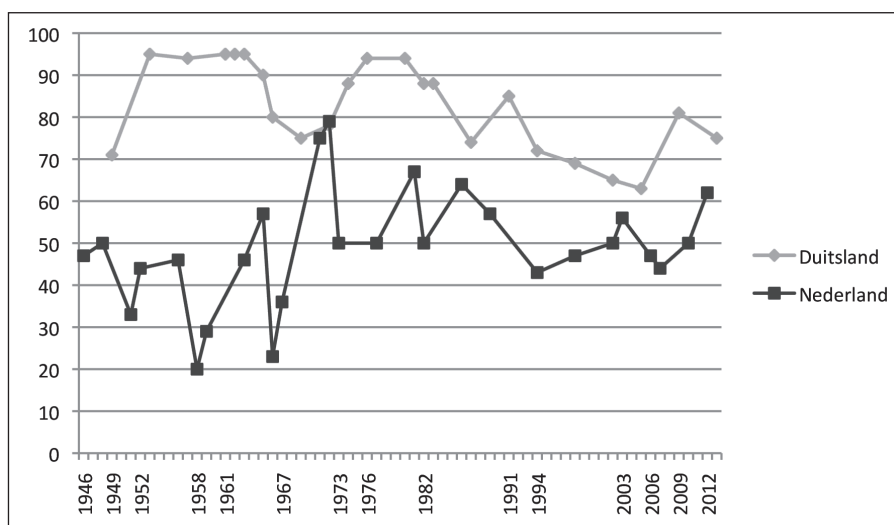
Het voert hier te ver om in te gaan op de vraag waarin de benadering van politiek van mannen en vrouwen precies verschilt. Monique Leyenaar heeft dat verdienstelijk gedaan in haar boek over vrouwelijke ministers in Nederland. Oud-minister Kroes, zelf tweemaal minister, legde daarin uit waarom het belangrijk is dat er minimaal drie vrouwelijke ministers in het kabinet zitten:

Ik vond [in 1982] dat het om deskundigheid ging. Eegje Schoo en ik waren de enige vrouwen in [het kabinet-Lubbers I]. Daarvan heb ik ook geleerd. [In het kabinet-Lubbers II] ben ik de enige vrouw geweest. Het helpt bij wat nu al lange tijd mijn benadering is: je moet aantallen vrouwen in een club of organisatie hebben, wil je de werkwijze veranderen. Als je namelijk met twee of alleen met jezelf bent, dan pas je je aan aan de regels van het mannenspel.<sup>787</sup>

### **Ministersrekrutering: parlementariërs of vakmensen?**

Om tot uitspraken te kunnen komen over de vraag hoe belangrijk het parlement in beide landen is bij de rekrutering van ministers, moeten wederom eerst enige methodologische keuzes worden gemaakt. In Nederland mogen ministers niet tegelijkertijd lid van Tweede of Eerste Kamer zijn (behalve voor de – onbepaalde – duur van de kabinetsformatie); in Duitsland is dat niet alleen toegestaan, maar is het zelfs heel gebruikelijk dat ministers lid van de Bondsdag blijven. Daarnaast is een lidmaatschap van het partijbestuur en/of van de regering van een *Land* in de federatieve Bondsrepubliek veel gebruikelijker als opstapje naar een ministerschap dan een carrière als gedeputeerde of partijbestuurslid in de eenheidsstaat Nederland. Helmut Kohl was bijvoorbeeld, voor hij in 1982 bondskanselier werd, zowel partijvoorzitter van de CDU (vanaf 1973) als lid van de Bondsdag (vanaf 1976), nadat hij van 1969 tot 1976 al minister-pre-

sident van Rijnland-Palts was geweest. Te verwachten is dus al bij voorbaat dat het aantal ministers dat *rechtstreeks* vanuit het parlement gerekruteerd is in Duitsland structureel hoger zal liggen dan in Nederland. Een vergelijking maakt echter wel inzichtelijk hoe dit cijfer zich in de beide landen ontwikkelde. Om vertekening in deze vergelijking te voorkomen, worden hier alleen de cijfers gepresenteerd voor diegenen die rechtstreeks uit de Bondsdag resp. de Tweede Kamer minister werden (dus niet vanuit Eerste Kamer en *Bundesrat*, want wie in Duitsland minister in een *Land* is, is q.q. lid van de *Bundesrat*). Steeds is weer de stand aan het begin van de kabinetsperiode vermeld en zijn de bondskanselier/premier inbegrepen:<sup>788</sup>



Figuur 12 Percentage ministers rechtstreeks afkomstig uit Bondsdag/TK<sup>789</sup>

Zoals verwacht ligt het aantal ministers dat rechtstreeks vanuit Bondsdag/Tweede Kamer de overstap maakte naar het ministerschap in Duitsland inderdaad structureel hoger dan in Nederland. Zichtbaar in Duitsland is dat de trend wel enigszins fluctueert in neerwaartse richting. Dat impliceert dat ministers in Duitsland in afnemende mate rechtstreeks vanuit de Bondsdag worden gerekruteerd. Een waardeoordeel daarover blijft hier achterwege.

Het aantal ministers dat rechtstreeks afkomstig is uit de Bondsdag is ook in Duitsland nooit honderd procent geweest, hoewel er wel periodes waren dat alle ministers tevens lid van de Bondsdag waren, bijvoorbeeld in de derde *Wahlperiode* (1957-1961). Siegfried Balke (CSU) was toen minister van Kernenergie

en Waterhuishouding. Hij was tussentijds minister geworden in 1953, voor hij (in 1957) lid van de Bondsdag werd. In de hier gehanteerde berekeningsmethode wordt hij desondanks beschouwd als niet direct afkomstig uit de Bondsdag (zolang zijn ministerschap onafgebroken was).

In het derde kabinet-Merkel waren bij de start twaalf van de zestien ministers rechtstreeks vanuit de Bondsdag minister geworden (75%). De vier voor wie dat niet gold waren: de minister van Justitie, Heiko Maas, die voorafgaand aan zijn ministerschap deel uitmaakte van de regering van Saarland en het SPD-bestuur, maar geen lid was van de Bondsdag; de minister van Binnenlandse Zaken, Thomas de Maizière, vanaf 2005 minister op diverse posten voor de CDU, maar pas sinds 2009 lid van de Bondsdag; de minister van Onderwijs en Onderzoek, Johanna Wanka, in 2013 tussentijds minister geworden vanuit het kabinet van Nedersaksen, toen geen lid van de Bondsdag; en de minister van Gezins-, Ouderen-, Vrouwen- en Jeugdzaken, Manuela Schwesig, afkomstig uit het kabinet in Mecklenburg-Voorpommeren (ook lid van het SPD-bestuur).

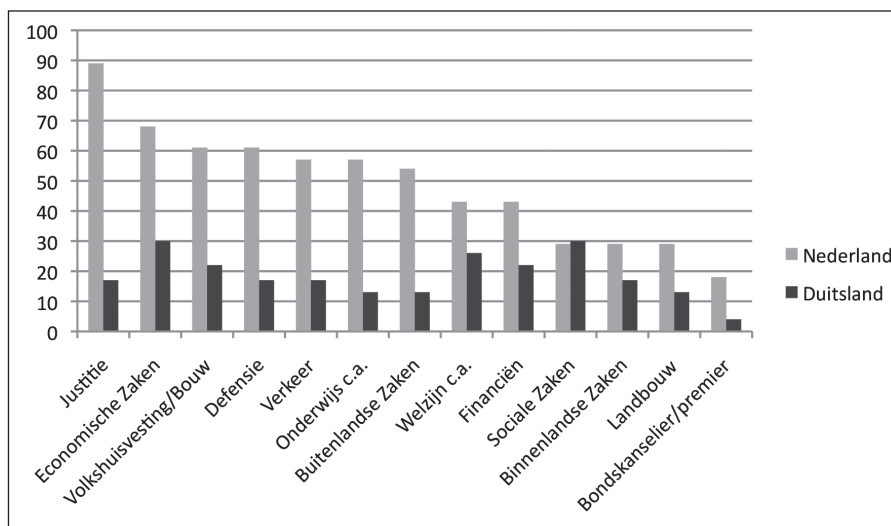
In Nederland schommelde het aantal ministers dat rechtstreeks vanuit de Tweede Kamer naar het ambt overging ook nogal. Het record werd hier bereikt in 1972 na de val van het kabinet-Biesheuvel. Na het vertrek van DS70 uit de coalitie waren toen elf van de veertien ministers rechtstreeks uit het parlement afkomstig (79%). Dat gold alleen niet voor de minister van Economische Zaken Harry Langman (VVD), die een achtergrond had in het bedrijfsleven en de wetenschap, de minister van Justitie Dries van Agt (KVP), die daarvoor hoogleraar was, en de minister van Volksgezondheid en Milieuhygiëne Louis Stuyt (KVP), die internist was voor hij minister werd. Dit sluit overigens nauw aan bij het beeld van het kabinet-Biesheuvel, waartoe in 1971 vijf fractievoorzitters vanuit de coalitie toetraden.<sup>790</sup>

Sinds 1973 schommelt het aantal ministers dat rechtstreeks vanuit de Kamer minister wordt in Nederland rond de 40 tot 60%. In het kabinet-Rutte II waren bij de start acht van de dertien ministers (62%) rechtstreeks uit het parlement afkomstig. Vijf waren dat niet: de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Lodewijk Asscher (PvdA) was wethouder in Amsterdam direct voor zijn ministerschap; de minister van Veiligheid en Justitie, Ivo Opstelten (VVD), was vanaf 1972 het grootste deel van zijn carrière burgemeester geweest; de minister van Infrastructuur en Milieu, Melanie Schultz (VVD), was weliswaar al wethouder, staatssecretaris en Kamerlid geweest, maar voor haar ministerschap laatstelijk werkzaam bij een zorgverzekeraar; ook de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Jet Bussemaker (PvdA), was al staatssecretaris en Kamerlid geweest, maar voor haar ministerschap bestuurslid van een universiteit en hogeschool; en de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, Lilianne Ploumen (PvdA) was voorzitter van haar partij direct voorafgaand aan haar ministerschap.

Hiermee is echter nog geen inzicht gegeven in de vraag of er (nog) zoiets bestaat als specifieke ‘vakdepartementen’. Volgens Van den Berg worden Nederlandse ministers ‘traditioneel in hoofdzaak benoemd op grond van hun kennis van het beleidsterrein en minder op basis van politieke ervaring’. Hij geeft ook aan (schrijvend in 1995) dat dit aan het veranderen is, en maakt een onderscheid tussen de diverse departementen.<sup>791</sup>

Zoals gezegd, laat het begrip ‘departementale ervaring’ zich niet goed operationaliseren, al helemaal niet voor de vergelijking met Duitsland. Wel kan het aantal ministers dat rechtstreeks vanuit de Tweede Kamer of de Bondsdag kwam, geteld worden en vervolgens worden uitgesplitst naar departement. Gebleken is dat de indeling in departementen in Duitsland en Nederland weliswaar in de loop van de tijd verandert, en altijd in beide landen verschilt, maar een ‘shortlist’ van een twaalftal departementen is eerder in dit hoofdstuk hanteerbaar gebleken. Ook het bondskanselierschap en het minister-presidentschap worden hierbij betrokken. In Duitsland zijn er, zoals uit figuur 12 blijkt, (veel) minder gevallen van ministers die niet rechtstreeks uit het parlement afkomstig waren, maar ook voor hen is na te gaan hoe zij verdeeld waren over de departementen.<sup>792</sup>

Het resultaat van de telling is opgenomen in bijlage 3 en 4, en kan als volgt worden weergegeven in een staafdiagram:



Figuur 13 Aantal ministerschappen niet direct vanuit TK/Bondsdag per departement. Leesvoorbeeld: in Nederland is 89% van de ministerschappen van Justitie vervuld door iemand die niet direct vanuit de Tweede Kamer minister was geworden.

Wat bij de Duitse departementen opvalt, is dat er geen echte uitschieters zijn. Er zijn in Duitsland kennelijk geen departementen die bij uitstek beschouwd kunnen worden als 'vakdepartementen', ofwel (hier): departementen waar het aantal ministers dat rechtstreeks uit de Bondsdag afkomstig is relatief laag is. Het hoogste scoort nog Sociale Zaken, met 7 van de 23 ministerschappen. Dat aantal is echter enigszins vertekend omdat van die zeven ministerschappen er vijf op naam staan van één minister: Norbert Blüm, die deze functie vervulde in alle kabinetten-Kohl, dus van 1982 tot 1998. Hij was lid van de Bondsdag tot 1981 en weer vanaf 1983, maar niet op het moment dat hij minister werd. Belangrijker is dat hij een langjarige achtergrond had bij de christelijke werknemers. Kennelijk functioneerde hij naar volle tevredenheid van Kohl: hij was diens enige minister die zestien jaar lang aanbleef en dus tot vier keer toe herbenoemd werd.

Ook onder de naoorlogse bondskanseliers was er één die niet rechtstreeks vanuit de Bondsdag het ambt ging bekleden: Kiesinger, die daar in 1966 geen lid van was.<sup>793</sup> Gerhard Schröder is een geval apart: hij was van 1980 tot 1986 lid van de Bondsdag (wat hier dus niet meetelt) en daarna lid van de *Landtag* (en vanaf 1990 minister-president) van Nedersaksen geworden. In 1998 was hij sinds één dag (de dag der constituering) weer lid van de Bondsdag, toen hij tot bondskanselier werd gekozen. Door die ene dag is hij hier toch opgevat als rechtstreeks afkomstig uit de Bondsdag.

In Nederland komt het, zoals gezegd, veel vaker voor dat ministers niet vanuit de Tweede Kamer het ambt inkomen. Ook de spreiding over de departementen is hier echter veel groter, zoals figuur 13 toont. Kennelijk geldt voor de hier onderzochte naoorlogse periode dat sommige departementen toen toch veel meer 'vakmensen' dan Kamerleden rekruteerden. Het opvallendst is het departement van Justitie, dat voor maar liefst 89% werd bevolkt door ministers die niet rechtstreeks uit de Tweede Kamer kwamen. Slechts drie keer ging een Kamerlid over naar dit departement. Dat waren Van Maarseveen in 1946, Donker in 1952 en Korthals in 1998. Van der Steur of Blok zou de vierde zijn geweest, ware het niet dat zij bij de start van Rutte II (hier steeds het tel-punt) nog geen minister van (Veiligheid en) Justitie waren. Voor sommigen van hen betekende het ministerschap van Justitie tevens het begin van een verdere politieke loopbaan, bijvoorbeeld voor Van Agt (hoogleraar voor het ministerschap) en Donner (lid van de Raad van State voor het ministerschap). Beiden zijn bij latere ministerschappen, in het geval van Van Agt zelfs het premierschap, geteld als inmiddels wél uit de Kamer afkomstig: bij beiden was namelijk sprake van een onderbreking voor zij minister op een ander departement werden.

Zoals ministers van Justitie kennelijk veelal worden gerekruteerd onder juristen van buiten de Tweede Kamer, zo geldt voor Economische Zaken dat

hiervoor lange tijd economen gerekruteerd zijn. 68% van de ministers kwam hier niet rechtstreeks uit de Kamer. Pas in 1977 trad de eerste minister van Economische Zaken aan vanuit de Kamer: Van Aardenne. Vanaf 1989 kwamen hier weer hoofdzakelijk ministers die geen Kamerlid waren geweest,<sup>794</sup> tot Van der Hoeven in 2007 de scepter over dit departement ging zwaaien: zij was Kamerlid voorafgaand aan haar eerste ministerschap (op Onderwijs in 2002). Ook Defensie (ex aequo met Volkshuisvesting: 61%) zag pas in 1971 de eerste minister komen die tot dan toe Kamerlid was geweest, De Koster. Hij combineerde dat overigens met een (demonstratie) staatssecretariaat, maar in die gevallen is er hier voor gekozen deze ministers toch te beschouwen als rechtstreeks afkomstig uit de Kamer.

De minister-presidenten die in Nederland niet rechtstreeks uit de Kamer kwamen, waren dat allen in de periode van 1958 tot 1971. Omdat Beel in 1958 inmiddels geen Kamerlid meer was, is hij hier ten aanzien van zijn tweede minister-presidentschap meegeteld. De Quay was de enige minister-president die geen enkele Haagse ervaring had.<sup>795</sup> Marijnen had een landbouw-/werkgeversachtergrond en was direct voorafgaand aan zijn premierschap minister van Landbouw geweest. De enige uitzondering in dit rijtje is Cals. Hij was Kamerlid vlak voor hij premier werd (al was hij daarvoor staatssecretaris en minister geweest). Ook Zijlstra is meegeteld als niet uit de Kamer afkomstig: hij was elf jaar minister (van Economische Zaken en Financiën) en tussendoor Kamerlid, maar vlak voordat hij premier werd in 1966 was hij hoogleeraar en lid van de *Eerste* Kamer. De Jong was minister en daarvoor staatssecretaris van Defensie; dat hij in 1967 direct voorafgaand aan zijn premierschap ook een paar maanden Kamerlid is geweest, is hier niet meegeteld omdat er sprake was van een ononderbroken ministerschap. Na 1971 is het minister-presidentschap gepolitiseerd: sinds 1973 is het steeds de aanvoerder van de grootste coalitiefractie in de Kamer die het premierschap op zich neemt.

Opvallend is tot slot dat twee departementen die ook wel genoemd zijn als het veelvuldige domein van 'vakmensen' veel lager scoren: Buitenlandse Zaken en Sociale Zaken en Werkgelegenheid.<sup>796</sup> De tijd dat op Buitenlandse Zaken ministers overheersten met een verleden als diplomaat ligt kennelijk achter ons (de score is 54%), en de tijd dat vakbondsmensen op Sociale Zaken terechtkwamen nog meer (29%). Dan is er bij Buitenlandse Zaken zelfs nog een vertekening doordat Luns na zijn eerste ministerschap zevenmaal herbenoemd is. Na hem waren alleen Van der Klaauw (VVD) en Bot (CDA) diplomaat-ministers.<sup>797</sup> Van Aartsen en Rosenthal (beiden VVD) zijn weliswaar geen diplomaat geweest, maar ook geen Kamerlid; verder kende dit departement slechts ministers die direct daaraan voorafgaand Kamerlid waren.<sup>798</sup> De lage score van dit departement is enigszins bedrieglijk: er waren ook ministers die weliswaar meteen



voor hun ministerschap in de Kamer zaten, maar daarvóór weer een vakbondsachtergrond hadden (Suurhoff vanaf 1952, Roolvink vanaf 1967, Boersma vanaf 1971). Daar staat tegenover dat daarna op dit departement ook Kamerleden minister werden zonder zo'n duidelijke vakbondsachtergrond (Den Uyl vanaf 1981, De Koning vanaf 1982, De Vries vanaf 1989). De vooralsnog laatste minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid die nog als vakbondsman beschouwd kan worden, was Aart-Jan de Geus (CDA) vanaf 2002. Recente ministerschappen als die van Donner (CDA) en Kamp (VVD) – die beiden daarvoor al elders minister waren geweest – lijken erop te wijzen dat (ook) dit departement meer het terrein wordt van 'beroepspolitici'.

### Tot slot: coalitievormingstheorieën en wederzijdse ontwikkelingen

Wat kan nu gezegd worden over de waarschijnlijkheid van een bepaald soort coalitie in de beide landen? In hoofdstuk 1, de inleiding over coalitievorming, is betoogd dat het ordenen van partijen op een links-rechtsschaal in Duitsland methodologische problemen oproept vanwege de veranderende positie van de FDP. Dat geldt ook voor Nederland, zoals de totstandkoming van de paarse coalities duidelijk hebben gemaakt. Ook in 1989 waren al de beperkingen gebleken van coalitietheorieën die ervan uitgaan dat partijen een voorkeur hebben voor hun ideologische burens. CDA en (vooral) PvdA opereerden toen als *office seekers*, niet als *vote seekers*: D66, dat uit de coalitie werd geweerd, spon er garen bij.

In de kwalitatieve literatuur over coalitievorming wordt veelal door de bril van *office seeking* en niet die van *policy seeking* naar coalitievorming gekeken.<sup>799</sup> Hoe vaak was er in beide landen een *minimal winning coalition*, en hoe vaak was deze ook *minimum winning*? Hoe vaak regeerden er minderheidscoalities en hoe vaak *oversized coalitions*?

	% van de tijd in Dld.	% van de tijd in NL
Eén partij: minderheid	0,3	0
Eén partij: meerderheid	2,0	0
Minderheidscoalitie	0	6,0
<i>Minimal winning coalition</i> (niet minimum)	62,9	49,8
<i>Minimum winning coalition</i>	24,7	5,8
<i>Oversized coalition</i>	10,1	38,4
Totaal	100	100

Tabel 65 Soorten coalities in Nederland en Duitsland (*Bund*) in de naoorlogse periode

*Minimum winning coalitions* zijn in Nederland zeldzamer dan in Duitsland. Dat komt door het meer versplinterde partijstelsel. Alleen de kabinetten-Beel II (1958-1959) en -Van Agt/Wiegel (1977-1981) waren *minimum winning*, omdat een meerderheidscoalitie op smallere basis toen niet mogelijk was (zelfs niet met een onwaarschijnlijke coalitie). In Duitsland waren de minderheidsregeringen van één partij (in 1962, 1966 en 1982) steeds een kwestie van een paar weken; de 2% van de tijd dat een partij alleen regeerde, betrof de periode 1960-1961. In 1957 behaalden CDU/CSU de absolute meerderheid, maar vormden zij desondanks een coalitie (met de *Deutsche Partei*). In 1960 ging die op in CDU/CSU, zoals al eerder met de GB/BHE was gebeurd. Adenauer was daar in 1953 en in 1957 ook op uit: het was voor hem een belangrijke reden om deze partijen aan de coalitie te binden. Zo ontstond die beide keren na de verkiezingen een *oversized coalition* (met een *vote seeking*-motief dus).

Een andere reden voor *oversized coalitions* kan in beide landen gelegen zijn in het willen verwerven van een twee derde meerderheid voor een Grondwetsherziening (in Duitsland in 1953, in Nederland in 1948). In Nederland waren daarvoor ook andere redenen: ook na 1948 bleef de coalitie *oversized*. Dat kwam vooral omdat de KVP een tegenwicht wilde bieden tegen de PvdA (*policy seeking* was belangrijker dan *office seeking*). Dat was de belangrijkste reden dat de ARP in 1952 tot de coalitie toetrad en de CHU er deel van bleef uitmaken. De verbondenheid tussen de drie christendemocratische partijen begon toen vorm te krijgen. Dat verklaart ook de *oversized* centrumrechtse coalities vanaf 1959.

Voor de periode 1973-1977 is de *oversized coalition* te verklaren uit blokvorming bij de progressieve en christendemocraten, al viel de CHU toen buiten de boot. In 1981 was het vooral op verzoek van de PvdA dat de coalitie door D66 *oversized* werd: vier jaar eerder hadden die partijen ook al (uiteindelijk tevergeefs) onderhandeld. Dat D66 in 1998 getalsmatig overbodig was maar toch deel van de coalitie bleef uitmaken, geldt als een *vote seeking*-motief van PvdA en VVD: ze wilden D66 niet in de oppositie hebben, deels uit loyaliteit, deels uit vrees dat D66 daar electoraal garen bij zou spinnen, deels ook omdat ze vonden dat de partij geen kwaad kon in de coalitie.<sup>800</sup>

In 2012 bleek in Nederland ineens weer de coalitietheorie van Leiserson toepasbaar te zijn: deze voorspelde dat een meerderheidscoalitie uit zo weinig mogelijk partijen zou bestaan. Dat is echter invulling achteraf (en zoals eerder gezegd: een theorie die alleen ad hoc toepasbaar is, is geen theorie). Duitsland kent al sinds 1990 opeenvolgende *minimal winning coalitions* (tot 1998 tevens *minimum winning*). De spraakmakende minderheidscoalitie die CDA en VVD in 2010 sloten met gedoogsteun van de PVV vestigde de aandacht op de minderheidspositie van de coalitie in de Eerste Kamer, en zoals gezegd is die minderheidssituatie in Duitsland heel gewoon. Het is niet goed mogelijk algemene

uitspraken te doen over de meest toepasselijke van de drie motieven voor coalitievorming in beide landen.

Of het Duitse tweeblokkensysteem toekomst heeft, zal moeten blijken. Mochten FDP en een nieuwe partij als *Alternative für Deutschland* beide de kiesdrempel halen, en de Bondsdag weer zes fracties tellen, dan kan de situatie ontstaan dat er twee niet-*koalitionsfähige* partijen in de Bondsdag komen en weer geen van beide blokken een meerderheid behaalt (net als in 2005 en 2013). Dat zou opnieuw kunnen uitmonden in een grote coalitie: niet eerder was die er tweemaal achter elkaar. Soortgelijke bezwaren als in 1966 bij de eerste grote coalitie (te weinig oppositie, het – verder – in de kaart spelen van partijen aan de flanken) zouden dan kunnen opkomen. Als er al een wetmatigheid voor de Nederlandse situatie geformuleerd kan worden over nieuwe coalities, dan zou dat kunnen zijn dat sinds 2002 steeds coalities zijn gevormd die Nederland nog niet eerder heeft gehad.

Een wetmatigheid zou nog gezocht kunnen worden in het aantal nieuwe partijen dat tot een coalitie toetreedt. In Duitsland is het slechts éénmaal voorgekomen dat de beide ‘oude’ coalitiepartijen werden afgelost door twee nieuwe. Dat lijkt te wijzen op een voorkeur van de kiezers om (maximaal) één nieuwe partij tot een coalitie toe te laten. In Nederland traden eenmaal zelfs drie nieuwe partijen tegelijk tot de coalitie toe (in 1973), maar een volledige aflossing van de macht heeft in Nederland nog nooit plaatsgevonden.

Mede omdat *Die Linke* in 2005 en 2013 niet golden als *koalitionsfähig* (voor de SPD) werd er in beide jaren een grote coalitie gevormd. Dat kostte weliswaar relatief veel tijd (in 2013 werd er zelfs een referendum in de SPD gehouden), maar dat dit het resultaat moest zijn, stond bij geen van beide volkspartijen ter discussie. Het contrast met de situatie in Nederland blijft opmerkelijk: daar kan na een keus voor een bepaalde combinatie van partijen zowel het programma als de portefeuillevverdeling of de personen ertoe leiden dat van voren af aan moet worden begonnen.

Tot slot de vraag in hoeverre coalitievorming in Duitsland meer zou kunnen gaan lijken op die in Nederland, en omgekeerd.

De versplintering van het partijenstelsel die in Nederland (en ook in andere West-Europese democratieën) al geruime tijd gaande is, gaat evenmin voorbij aan Duitsland. Dat leverde daar al coalities op die tot voor kort nog niet denkbaar waren, zij het tot nu toe alleen op het niveau van de *Länder*. Recente voorbeelden zijn de gedoogsteun van *Die Linke* in Noordrijn-Westfalen (2010), een minister-president van *Die Linke* in Thüringen (2014), een groen-zwarte coalitie in Baden-Württemberg (2016), of een coalitie van CDU, SPD en Groenen in Saksen-Anhalt om *Die Linke* en de AfD daar in de oppositie te kunnen houden (ook in 2016).

Onveranderd is echter sinds 1949 in Duitsland dat de wijze waarop een coalitie gevormd wordt in de publieke opinie en in de literatuur een non-item is. Ook de recente discussie over constitutionele conventies is daardoor afwezig in dat land. Een voorbeeld daarvan in de Nederlandse situatie is het taboe op coalitiewisseling (sinds 1965). Van den Berg meent overigens dat deze conventie haar langste tijd gehad zou kunnen hebben, nu de in 2010 en 2012 aangetreden coalities niet over een meerderheid in de Eerste Kamer beschikten. Ook mogelijk is echter juist de tegenreactie om in de toekomst coalities te vormen die een meerderheid in zowel de Tweede als de Eerste Kamer hebben.<sup>801</sup>

In Duitsland is er op dit punt geen vergelijkbare constitutionele conventie, maar in politiek-cultureel opzicht mogelijk wel een interessante overeenkomst. De 'oude' coalitiepartijen SPD en FDP hadden in 1980 nog een voorkeur voor elkaar uitgesproken, zodat na de coalitiewisseling van 1982 vervroegde verkiezingen wenselijk werden geacht. Dat was voor de net aangetreden coalitie van CDU/CSU en FDP een waagstuk dat toen goed afliep, maar dat niet weer hoeft te zijn als een volgende keer weer zo geopereerd zou worden. Dat maakt politici mogelijk kopschuw om door een *konstruktives Misstrauensvotum* te proberen een tussentijdse wisseling van coalitie door te voeren.

Het taboe dat in Nederland (vooralsnog) sinds 1965 op de tussentijdse wisseling van een coalitie rust, en het ontbreken van tussentijdse coalitiewisseling in Duitsland sinds 1982, wijst erop dat een democratisch-onfatsoenlijk element hierbij ook in Duitsland wel gevoeld wordt. Wat betreft politieke cultuur hebben de beide landen dus in dit opzicht meer met elkaar gemeen dan op het eerste gezicht lijkt; een verschil is dat de Duitse Grondwet een tussentijdse wisseling van coalitie uitdrukkelijk mogelijk maakt.

De laatste wijziging van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer in 2012 is onmiskenbaar een stap in de richting van de manier waarop in Duitsland coalities gevormd worden: daar doen de voorzitters van de coalitiefracties (en de bijbehorende partijvoorzitters) dat al sinds 1949 na verkiezingen immers gewoon zelf.

Dat roept wel de vraag op of er in Nederland een toekomst is voor de informateur. In deze studie is gebleken dat deze figuur in Nederland officieel boven de partijen staat, maar (in meer of mindere mate) vaak ook wordt gezien als vooruitgeschoven post van een partij. Partijen kunnen proberen om een informateur van een andere politieke kleur het leven zo zuur mogelijk te maken, of een informateur van hun eigen politieke kleur helpen een ongewenste combinatie van partijen niet tot stand te doen komen. Dat de rol van een informateur door de jaren heen nogal uiteenlopend is geweest, komt mede doordat er niets is vastgelegd over de manier waarop deze te werk moet gaan. Daardoor kent ook bijna elke formatie wel weer een noviteit in de manier waarop de procedu-

re wordt ingericht. Die kan bijvoorbeeld worden ingezet om een ongewenste coalitie te blokkeren (Hoekstra in 2006). Het elimineren van coalitiemogelijkheden kan tijd kosten maar desondanks effectief zijn (Ruppert in 1972/1973); als een informateur niet succesvol elimineert, bijvoorbeeld omdat hij daarvoor het gezag ontbeert (Rosenthal in 2010), kan een 'onderzochte' coalitie op elk moment later in de formatie alsnog opkomen. Het Nederlandse systeem van coalitievorming maakt allerlei tactische manoeuvres mogelijk (soms zelfs noodzakelijk) en is de belangrijkste verklarende factor dat coalitievorming in Nederland gemiddeld tweemaal zo lang duurt als in Duitsland.

De vraag is echter of er nog wel gezaghebbende informateurs van het type Beel of Ruppert (in latere tijden misschien Scholten, Tjeenk Willink of Donner) zullen zijn bij toekomstige kabinetsformaties. 'Gezaghebbend' impliceert immers ook: enigszins boven de partijen staand. De parlementarisering van de informateur is inmiddels echer misschien wel zo ver voortgeschreden dat diens einde is ingeluid. Dat was al in 2010 zichtbaar door het grote ongemak dat veroorzaakt werd toen van de vier beoogde coalitiefracties alleen de twee grootste een informateur mochten 'leveren', of toen een 'CDA-informateur' nodig was om die fractie te bewegen tot deelname aan de coalitie. In 2012 bleek dit opnieuw toen er twee informateurs optraden – van elke coalitiepartij één. De vraag dringt zich dan langzaam op wat de informateur meer is dan een verlengstuk van zijn partij: het risico van een tweede laag van onderhandelaars, zoals Tjeenk Willink dat noemde met betrekking tot de formatie van 2010, ligt dan inderdaad altijd op de loer.

Afschaffing van de informateur hoeft op zichzelf niet ingewikkelder te zijn dan de invoering ervan in 1951. Dat het Reglement van Orde van de Tweede Kamer daartoe weer gewijzigd zal moeten worden, kan na alle voorgaande wijzigingen in elk geval niet meer als een serieuze belemmering worden beschouwd.



## Literatuur

- Aarts, Kees, Henk van der Kolk en Martin Rosema (red.), *Een verdeeld electoraat – De Tweede Kamerverkiezingen van 2006*, Spectrum, 2007
- Alemann, Ulrich von, m.m.v. Philipp Erbentraut en Jens Walther, *Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland*, VS Verlag, 2010
- Alt, Franz, *Der Prozess der ersten Regierungsbildung unter Konrad Adenauer*, Eichholz Verlag, 1970
- Ammerlaan, Robbert, *Het verschijnsel Schmelzer*, Sijthoff, 1973
- Ammerlaan, Robbert (red.), *Adieu Dries*, Van Holkema & Warendorf, 1982
- Andersson, Lars, Lukas Burgering en Heidi Wulfsen, *Ik zal handhaven – Beatrix, koningin in een veranderend land*, Boom, 2013
- Andeweg, Rudy B., 'De kabinetsformatie 1986', in: *Jaarboek DNPP* 1986, p. 83-98
- Andeweg, R.B. (red.), *Ministers en Ministerraad*, SDU, 1990
- Andeweg, Rudy B., 'De formatie van de paarse coalitie – democratisch en politologisch gehalte van een kabinetsformatie', in: *Jaarboek DNPP* 1994, p. 149-171
- Andeweg, Rudy B., 'De formatie van Paars II – Nabetrachting aan de hand van onterechte en terechte kritieken', in: *Jaarboek DNPP* 1998, p. 177-198.
- Andeweg, Rudy B., 'Purple puzzles – The 1994 and 1998 government formations in the Netherlands and coalition theory', in: Rudy B. Andeweg, Lieven de Winter en Patrick Dumont, *Puzzles of Government Formation*, Routledge, 2011, p. 147-164.
- Baalen, Carla van, *Een rituele dans in de Tweede Kamer? Klagen over kabinetsformaties 1946-2002*, oratie, 2003
- Baalen, Carla van, en Alexander Van Kessel, *De kabinetsformatie in vijftig stappen*, Boom, 2012
- Baalen, Carla van, en Alexander van Kessel (red.), *Kabinetsformaties 1977-2012*, Boom, 2016
- Baalen, Carla van, en Jan Ramakers (red.), *Het kabinet-Drees III – Barsten in de brede basis*, SDU, 2001
- Baring, Arnulf, *Machtwechsel – Die Ära Brandt-Scheel*, Deutsche Verlags-Anstalt, 1982



- Becker, Frans, Wim van Hennekeler, Monika Sie Dhian Ho en Bart Tromp (red.), *Tweëntwintigste jaarboek voor het democratisch socialisme*, De Arbeiderspers, 2001
- Berg, J.Th.J. van den, 'De kantelende rechtsstaat', in: *Tekens in de tijd – 65 jaar Joop den Uyl*, De Arbeiderspers, 1984, p. 143-163
- Berg, Joop van den, 'De voorstellen van de commissies De Koning en De Jong inzake terugzendrecht, adviescolleges en werkwijze Tweede Kamer', in: Chr. Baljé (red.), *Vernieuwing en Eerste Kamer*, SDU, 1994, p. 69-76
- Berg, J.Th.J. van den, Th.L. Bellekom, H.-M.Th.D. ten Napel, E.M. Peeters (red.), *Inleiding Staatskunde*, Kluwer, 1995
- Berg, J.Th.J. van den, 'De aanspraak der Natie' – *Het koninklijk recht van kamerontbinding en de rol van de kiezer*, oratie, 2004
- Berg, J.Th.J. van den, 'Het parlement: één instelling, drie instituties', in: J.Th.J. van den Berg, L.F.M. Verhey en J.L.W. Broeksteeg (red.), *Het Parlement – Staatsrechtconferentie 2006*, WLP, 2007, p. 15-37
- Berg, J.Th.J. van den (red.), *Koning, Kamers, Kabinetsformatie, Montesquieureeks*, nr. 2, Montesquieu Instituut, 2012
- Berg, J.Th.J. van den, *Macht verloren, gezag versterkt – Historische en staatsrechtelijke opmerkingen over het koningschap in Nederland*, Elsevier, 2016
- Berg, Joop van den, 'De langzame ontworteling van de Nederlandse sociaal-democratie', in: Frans Becker en Gerrit Voerman (red.), *Zeventig jaar Partij van de Arbeid*, Boom, 2016, p. 37-72.
- Berg, Joop van den, en Bert van den Braak, *Zonder last – Beschouwingen over de regels in de politiek*, Elsevier, 2011
- Berg, J.Th.J. van den, en J.J. Vis, *De eerste honderdvijftig jaar – Parlementaire geschiedenis van Nederland 1796-1949*, Bert Bakker, 2013
- Beyme, Klaus von, *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*, VS Verlag, 2010
- Bleich, Anet, *Joop den Uyl 1919-1987*, Balans, 2008
- Boerboom, Joep, *Jan Terlouw – Jeugdboekenheld op het Binnenhof*, Boom, 2016.
- Bogaarts, dr. M.D., *Parlementaire geschiedenis van Nederland na 1945 – De periode van het kabinet-Beel*, band A, Sdu Uitgeverij, 1989
- Bolkestein, Frits, en Margriet Brandsma, *Haags duet – Verslag van de verkiezings- en formatieperiode*, Prometheus, 1998
- Bomhoff, Eduard J., *Blinde ambitie*, Balans, 2002
- Bootsma, Peter, en Willem Breedveld, *De verbeelding aan de macht – Het kabinet-Den Uyl 1973-1977*, SDU, 1999
- Bootsma, Peter, en Carla Hoetink, *Over lijken – Ontoelaatbaar taalgebruik in de Tweede Kamer*, Boom, 2006
- Bootsma, Peter, en Johan van Merriënboer, 'Den Uyl heeft dat kabinet bedor-

- ven', in: *Jaarboek Parlementaire Geschiedenis*, Boom, 2002, p. 59-68
- Bootsma, Peter, Peter van Griensven en Johan van Merriënboer, *Van Agt – Biografie*, Boom, 2008
- Bornewasser, J.A., *Katholieke Volkspartij 1945-1980, Band I – Herkomst en groei (tot 1963)*, Valkhof Pers, 1995
- Bornewasser, J.A., *Katholieke Volkspartij 1945-1980, Band II – Heroriëntatie en integratie (1963-1980)*, Valkhof Pers, 2000
- Bosmans, Jac en Alexander van Kessel, *Parlementaire geschiedenis van Nederland*, Boom, 2011
- Boterman, Frits, en Willem Melching (red.), *Het wonder Bondsrepubliek in 20 portretten*, Nieuw Amsterdam Uitgevers, 2009
- Bouwman, Roelof, *De val van een bergredenaar – Het politieke leven van Willem Aantjes*, Boom, 2002
- Bouwman, Roelof, en Maurits van der Toorn, *Ik en de verzorgingsstaat – Herinneringen van Wil Albeda*, Boom, 2004
- Bovend'Eert, P.P.T., *Regeerakkoorden en regeringsprogramma's*, SDU, 1988
- Bovend'Eert, prof.mr. P.P.T, en prof.mr. M.C. Burkens, 'De Bondsrepubliek Duitsland', in: prof.dr. L.F.M. Besselink, prof.mr. P.P.T. Bovend'Eert, mr. J.L.W. Broeksteeg en prof.mr. R. de Lange (red.), *Staatsrecht van landen van de Europese Unie*, achtste geheel herziene druk, Kluwer, 2012, p. 59-118.
- Bovend'Eert, Paul, Carla van Baalen en Alexander van Kessel, *Zonder koningin – Het officiële evaluatierapport over de formatie van 2012*, Elsevier, 2016
- Bovend'Eert, prof.mr. P.P.T., en prof.mr. H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse parlement*, Kluwer, 2010
- Braak, Bert van den, 'Blokking wetgeving door de Eerste Kamer', in: *Het 'probleem' Eerste Kamer, Montesquieu Reeks*, nr. 5, Montesquieu Instituut, 2014, p. 68-76
- Brand, Charlotte, *Gevallen op het Binnenhof – Afgetreden ministers en staatssecretarissen 1918-1966*, Boom, 2016
- Brandt, Peter, en Detlef Lehnert, *Mehr Demokratie wagen – Geschichte der Sozialdemokratie 1830-2010*, vorwärts buch, 2013
- Brandtmeister – Willy Brandt als Regierender Bürgermeister von Berlin, Orlzo Verlag, 1996
- Brautigam, Gerda, *Gedogen schreef hij gaat van au*, Contact, 1973
- Broeksteeg, J.L.W., E.T.C. Knippenberg en L.F.M. Verhey: *De minister-president in vergelijkend perspectief*, SDU, 2004
- Broer, Thijs, en Max van Weezel, *De geroepene – Het wonderlijke premierschap van Jan Peter Balkenende*, Balans, 2007
- Brouwer, Jan Willem, en Peter van der Heiden (red.), *Het kabinet Drees IV en het kabinet Beel II – Het einde van de rooms-rode coalitie*, SDU, 2004

- Brouwer, Jan Willem, en Jan Ramakers (red.), *Het kabinet-De Quay 1959-1963 – Regeren zonder rood*, Boom, 2007
- Brouwer, Jan Willem, en Johan van Merriënboer, *P.J.S. de Jong – Een biografie*, Boom, 2011
- Buchstab, Günter, *Adenauer: 'Wir haben wirklich etwas geschaffen.' Die Protokolle des CDU-Bundesvorstands 1953-1957. Forschungen und Quellen zur Zeitgeschichte*, Droste, 1990
- Buchstab, Günter, *Adenauer: 'Um den Frieden zu gewinnen.' Die Protokolle des CDU-Bundesvorstands 1957-1961. Forschungen und Quellen zur Zeitgeschichte*, Droste, 1994
- Buchstab, Günter, *Adenauer: 'Stetigkeit in der Politik.' Die Protokolle des CDU-Bundesvorstands 1961-1965. Forschungen und Quellen zur Zeitgeschichte*, Droste, 1998
- Buchstab, Günter, *Kiesinger: 'Wir leben in einer veränderten Welt.' Die Protokolle des CDU-Bundesvorstands 1965-1969*, Droste, 2005
- Bukman, Bert, *Het slagveld*, Meulenhoff, 2011
- Buzogány, Aron, en Sabine Kropp, 'Koalitionen von Parteien', in: Oskar Niedermayer, *Handbuch Parteienforschung*, Springer, 2013, p. 261-293.
- Daalder, Hans, *Gedreven en behoedzaam – Willem Drees 1886-1988 – De jaren 1940-1948*, Balans, 2003
- Daalder, Hans, *Vier jaar nachtmerrie – Willem Drees 1886-1988 – De Indonesische kwestie*, Balans, 2004
- Daalder, Hans, *Drees en Soetdijk – De zaak-Hofmans en andere crises 1948-1958*, Balans, 2006
- Daalder, Hans, en Jelle Gaemers, *Premier en elder statesman – Willem Drees 1886-1988 – De jaren 1948-1988*, Balans, 2014
- Dassen, J.M.H., *De Grondwetsherziening 1938*, N.V. Leiter-Nypels, 1938
- Daudt, Hans, *Echte politicologie – Opstellen over politicologie, democratie en de Nederlandse politiek*, Bert Bakker, 1995
- Debus, Marc, *Pre-Electoral Alliances, Coalition Rejections, and Multiparty Governments*, Nomos, 2007
- Decker, Frank, en Viola Neu, *Handbuch der deutschen Parteien*, VS Verlag, 2007
- Derlien, Hans-Ulrich, en Axel Murswieck (red.), *Regieren nach Wahlen*, Leske + Bundrich, 2001
- Dexheimer, Wolfgang F., *Koalitionsverhandlungen in Bonn 1961- 1965 – 1969*, Eichholz Verlag, 1973
- Doerry, Martin, en Hauke Janssen (red.), *Die SPIEGEL-Affäre – Ein Skandal und seine Folgen*, Deutsche Verlags-Anstalt, 2013
- Drees, dr. W., *De vorming van het regeringsbeleid*, Van Gorcum, 1965

- Duynstee, prof. mr. F.J.F.M., *De kabinetsformaties 1946-1965*, Kluwer, 1966
- Duynstee, prof. mr. F.J.F.M., en dr. J. Bosmans, *Het kabinet Schermerhorn-Drees*, Van Gorcum, 1977
- Engels, mr. J.W.M., *De Minister zonder Portefeuille*, Wolters-Noordhoff, 1987
- Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Herausgegeben von den Mitgliedern des Bundesverfassungsgerichts, 5. Band*, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), 1956
- Fasseur, Cees, *Wilhelmina – Krijgshaftig in een vormeloze jas*, Balans, 2001
- Fasseur, Cees, *Dubbelspoor – Herinneringen*, Balans, 2016
- Feldkamp, Michael, *Der Parlamentarische Rat 1948-1949*, Vandenhoeck & Ruprecht, 1998
- Fischer, Joschka – ‘I am not convinced’ – *Der Irak-Krieg und die rot-grünen Jahre*, Kiepenheuer & Witsch, 2011
- Franz, Corinna, *Die CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag, Sitzungsprotokolle 1961-1966, Erster Teilband September 1961 – Juli 1963*, Droste, 2003
- Giebels, Lambert, *Beel – van vazal tot onderkoning*, SDU, 2001
- Görtemaker, Manfred, *Geschichte der Bundesrepublik Deutschland*, Fischer Taschenbuch Verlag, 1999
- Grundgesetz*, Deutscher Taschenbuch Verlag, 2011
- Halsema, Femke, *Pluche*, Ambo/Anthos, 2016 (Dwarsligger)
- Hart voor de publieke zaak – Aanbevelingen van de Nationale Conventie voor de 21e eeuw*, september 2006 (op [www.parlement.com](http://www.parlement.com))
- Heidemeyer, Helge, *Die CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag. Sitzungsprotokolle 1953-1957*, Droste, 1998
- Heiden, Peter van der, en Alexander van Kessel (red.), *Rondom de nacht van Schmelzer – De kabinetten Marijnen, -Cals en -Zijlstra 1963-1967*, Boom, 2010
- Heiden, Peter van der, en Jacco Pekelder, ‘De mythe van de dualistische jaren vijftig’, in: *Jaarboek Parlementaire Geschiedenis 2000*, SDU, 2000, p. 61-72
- Hippe, Joop, en Gerrit Voerman, *Van de marge naar de macht – De ChristenUnie (2000-2010)*, Boom, 2010
- Hoogerwerf, A., *Vanaf de top gezien – Visies van de politieke elite*, Sijthoff, 1986
- Hoedeman, Jan, *Hans Wiegel en het spel om de macht*, Scheffers, 1993
- Hoedeman, Jan, *Haagse tableaux*, Poseidon Pers, 1998
- Hooven, Marcel ten, en Ron de Jong, *Geschiedenis van de Christelijk-Historische Unie*, Boom, 2008

Isensee, Josef, en Paul Kirchhof (red.), *Handbuch des Staatsrechts*, C.F. Müller, 2005  
 Ismayr, Wolfgang, *Der Deutsche Bundestag*, Springer, 2012

Jacobs, Miel, *Politiek in schimmenland – De verhouding tussen Tweede Kamer en demissionair kabinet 1945–2002*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2008

Jäger, Wolfgang, en Werner Link: *Republik im Wandel – 1974–1982 – Die Ära Schmidt*, Deutsche Verlags-Anstalt, 1987

Jesse, Eckhard, 'Koalitionsaussagen von Parteien', in: Eckhard Jesse en Eckart Klein, *Das Parteienspektrum im wiedervereinigten Deutschland*, Duncker & Humblot, 2007, p. 85–96.

Joustra, Arendo, en Erik van Venetië, *Ruud Lubbers – Manager in de politiek*, Anthos, 1989

Jun, Uwe, *Koalitionsbildung in den deutschen BundesLändern*, Leske + Bundrich, 1994

Jun, Uwe, 'Auf dem Weg zur Grossen Koalition: Regierungsbildung in Deutschland 2005', in : *100 Tage Schonfrist nach der Bundestagswahl 2005*, Helge Batt, Jens Tenscher, VS Verlag, 2008

Klecha, Stephan, Friedrich-Ebert-stiftung (red.), *Minderheitsregierungen in Deutschland*, Friedrich-Ebert-Stiftung, 2010

Knippenberg, Erik, *De Senaat. Rechtsvergelijkend onderzoek naar het House of Lords, de Sénat, de Eerste Kamer en de Bundesrat*, SDU, 2002

Knorr, Heribert, *Der parlamentarische Entscheidungsprozess während der Grossen Koalition 1966 bis 1969*, Verlag Anton Hain, 1975

Kohl, Helmut, *Erinnerungen – 1982–1990*, Droemer, 2005

Kohl, Helmut, *Erinnerungen – 1990–1994*, Droemer, 2007

Koole, Ruud, 'Uiterste noodzaak en partijpolitieke eenwording: over het belang van interne partijverhoudingen bij coalitievorming', in: *Jaarboek DNPP* 1986, p. 99–117

Koole, Ruud, *Mensenwerk – Herinneringen van een partijvoorzitter, 2001–2007*, Bert Bakker, 2010

Korte, Karl-Rudolf (red.), *Die Bundestagswahl 2009, Analysen der Wahl-, Parteien-, Kommunikations- und Regierungsforschung*, Springer, 2010

Korte, Karl-Rudolf (red.), *Die Bundestagswahl 2013 – Analysen der Wahl-, Parteien-, Kommunikations- und Regierungsforschung*, Springer, 2015

Kortmann, C.A.J.M., *Constitutioneel recht*, Kluwer, bewerkte zevende druk, 2016

Kost, Andreas, Werner Rellücke en Reinhold Weber (red.), *Parteien in den deutschen Ländern*, Beck, 2010

- Krone, Heinrich, *Tagebücher – Erster Band: 1945–1961*, Droste, 1995
- Kropp, Sabine, en Roland Sturm, *Koalitionen und Koalitionsvereinbarungen – Theorie, Analyse und Dokumentationen*, Leske + Budrich, 1998
- Lafontaine, Oskar, *Das Herz schlägt links*, Econ, 1999
- Land, Menno van der, *Tussen ideaal en illusie – De geschiedenis van D66, 1966–2003*, SDU, 2003
- Land, Menno van der, *Langs de afgrond – Tien turbulente jaren in de geschiedenis van D66*, Eburon, 2012
- Langeveld, Herman, *De man die in de put sprong – Willem Schermerhorn, 1894–1977*, Boom, 2014
- Langguth, Gerd, *Kohl – Schröder – Merkel: Machtmenschen*, Deutscher Taschenbuch Verlag, 2009
- Langner, Manfred, *Recht und Praxis der Regierungsbildung im Bund*, Cl. Vogt, 1969
- Laver, Michael, en Ben Hunt, *Policy and Party Competition*, Routledge, 1992
- Leeuwen, Karin van, *Uit het spoor van Thorbecke – Grondwetsherziening en staatsvernieuwing in naoorlogs Nederland*, Boom, 2013
- Leunig, Sven, *Die Regierungssysteme der deutschen Länder*, Springer, 2012
- Leyenaar, Monique, *Hare Excellentie – Zestig jaar vrouwelijke ministers in Nederland*, Prometheus, 2016
- Lijphart, Arend, *Democracies – Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, Yale University Press, 1984
- Lijphart, Arend, *Patterns of Democracy*, Yale University Press, 1999
- Maas, P.F., *Kabinetsformaties 1959–1973*, Staatsuitgeverij, 1982
- Maas, P.F., en J.M.M.J. Clerx (red.), *Het kabinet-Drees-Van Schaik*, Stichting Studentenpers Nijmegen, 1991
- Meijer, Cees, *Jan de Quay (1901–1985) – Een biografie*, Boom, 2014
- Melching, Willem, *Van het socialisme, de dingen die voorbijgaan*, Prometheus, 2014
- Merriënboer, Johan van, *Mansholt – Een biografie*, Boom, 2006
- Merriënboer, Johan van, en Carla van Baalen (red.), *Polarisatie en hoogconjunctuur – Het kabinet-De Jong 1967–1971*, Boom, 2013
- Merseburger, Peter, *Willy Brandt – 1913–1992 – Visionär und Realist*, Deutsche Verlags-Anstalt, 2006
- Michels, Eckard, *Guillaume, der Spion*, Ch. Links Verlag, 2013
- Möller, Horst, *Franz Josef Strauss – Herrscher und Rebel*, Piper, 2015
- Müller, Wolfgang C., en Kaare Strøm, *Coalition Governments in Western Europe*, Oxford University Press, 2000



Napel, Hans-Martien ten, *'Een eigen weg' – De totstandkoming van het CDA (1952-1980)*, Drukkerij FSW Leiden, 1992

Napel, Hans-Martien ten, 'Het CDA komt tot wasdom', in: *25 jaar CDA – Tussen macht en inhoud*, Tirion, 2005, p. 51-66.

Niedermayer, Oskar (red.), *Die Parteien nach der Bundestagswahl 2005*, VS Verlag, 2008

Oerle, J.E.C.M. van, *Kabinetsformatie onder hoogspanning – 1948*, Van Soeren & Co, 1989

*Openbaarheid openheid – rapport van de commissie heroriëntatie overheidsvoorlichting*, Staatsuitgeverij, 1970

Peters, Klaartje, *Een doodgewoon cabinet – Acht jaar paars – 1994-2002*, Boom, 2015

Poelgeest, L. van, *Kabinetsformaties 1982-2002 – Een staatkundig overzicht*, Boom Lemma, 2011

Pot, C.W. van der, bewerkt door prof.mr. D.J. Elzinga, prof.mr. R. de Lange en prof.mr. H.G. Hoogers, *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, Kluwer, zestiende druk, 2014

Praag, Philip van, *Strategie en Illusie – Elf jaar intern debat in de PvdA (1966-1977)*, Het Spinhuis, 1990

Prins, J.A., *Tot het vormen van een kabinet, dat... Een vergelijkende studie tussen de aan het Staatshoofd uitgebrachte adviezen en de verstrekte (in)formatie-opdrachten over de periode 1946-1989*, scriptie Nederlands Recht, maart 1994 (collectie-Bootsma)

Ramakers, J.J.M. (red.), *Het kabinet Drees-II*, SSN, 1997

*Rapport nummer 3 van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst – Elk kent de laan, die derwaart gaat*, Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1980

*Rapport van de staatscommissie van advies inzake de relatie kiezers-beleidsvorming*, SDU, 1984

*Regeringsverklaring 18/4/67*, Staatsuitgeverij, 1967

Rudzio, Wolfgang, *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*, VS Verlag, 2011.

Schiffers, Reinhard, *FDP-Bundesvorstand – Die Liberalen unter dem Vorsitz von Erich Mende – Sitzungsprotokolle 1960-1967*, Droste, 1993

Schmidt, Manfred G., *Das politische System Deutschlands*, C.H. Beck, 2011

Schöllgen, Gregor, *Gerhard Schröder – Die Biographie*, Deutsche Verlags-Anstalt, 2015



- Scholten, Wilfred, *Mooie Barend – Biografie van B. W. Biesheuvel 1920–2001*, Bert Bakker, 2012
- Schönfelder, Jan, en Rainer Erices, *Willy Brandt in Erfurt*, Ch. Links, 2010
- Schröder, Gerhard, *Entscheidungen – Mein Leben in der Politik*, Ullstein, 2007
- Schulte, Addie, en Bas Soetenhorst, *Daadkracht en duidelijkheid – 5 jaar crisis in de VVD*, Van Genneep, 2007
- Schulze-Fielitz, dr. Helmuth, *Der informale Verfassungsstaat*, Duncker & Humblot, 1984
- Schwarz, Hans-Peter, *Helmut Kohl – Eine politische Biographie*, Deutsche Verlags-Anstalt, 2012
- Schwelien, Michael, *Helmut Schmidt – Ein Leben für den Frieden*, Wilhelm Heyne Verlag, 2008
- Schwietert, Charl, en Hans Hillen, *De formatie van een tijdbom*, Unieboek, 1981
- Secker, W.P., *Ministers in beeld – De sociale en functionele herkomst van de Nederlandse ministers (1848–1990)*, DSWO Press, 1991
- Seifert, Karl-Heinz, en Dieter Hömig (red.), *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland – Taschenkommentar*, Nomos, 2010
- Sieren, Frank, *Günter Schabowski im Gespräch mit Frank Sieren – Wir haben fast alles falsch gemacht – Die letzten Tage der DDR*, Econ, 2009
- Soell, Hartmut, *Helmut Schmidt – 1969 bis heute – Macht und Verantwortung*, Deutsche Verlags-Anstalt, 2008
- Sontheimer, Kurt, Willem Bleek, Andrea Gawrich: *Grundzüge des politischen Systems Deutschlands*, Piper, 2007
- Steen, Paul van der, *Cals – Koopman in verwachtingen 1914–1971*, Balans, 2004
- Steinbeis, Maximiliann, Marion Detjen en Stepan Detjen: *Die Deutschen und das Grundgesetz – Geschichte und Grenzen unserer Verfassung*, Pantheon, 2009
- Stevens, R.J.J., L.J. Giebels en P.F. Maas, *De formatiedagboeken van Beel 1945–1973*, SDU, 1994
- Stikker, mr. Dirk U., *Memoires*, Nijgh & Van Ditmar, 1966
- Stüwe, Klaus, *Die grossen Regierungserklärungen der deutschen Bundeskanzler von Adenauer bis Schröder*, Leske + Budrich, 2002
- Swaan, Abram de, *Coalition Theories and Cabinet Formations: A Study of Formal Theories of Coalition Formation Applied to Nine European Parliaments after 1918*, Gemeentelijke Universiteit, 1973
- Syrier, Christian, 'Staatsrecht in crisistijd', *Ars Aequi*, april 2008, p. 261–269
- Thijn, Ed van, *Dagboek van een onderhandelaar*, Van Genneep, 1977
- Thijn, Ed van, *Democratie als hartstocht*, Van Genneep, 1991
- Thijn, Ed van, *Kroonprinsenleed – Machtswisselingen in de politiek*, Augustus, 2008.

- Thijn, Ed van, *De formatie*, Augustus, 2010
- Tjeenk Willink, H.D., *Niet de beperking, maar de ruimte*, Boom Juridische Uitgevers, 2012
- Tromp, Bart, *De wetenschap der politiek – Verkenningen*, DSWO Press, 1993
- Tüffers, Bettina, *Die SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag – Sitzungsprotokolle 1966–1969*, Droste, 2009
- Verhey, L.F.M., *De constitutionele conventie: een blinde vlek in ons staatsrecht*, oratie, 2014
- Verhey, Luc, en Gert Jan Geertjes, *De constitutionele conventie: kwal op het strand of baken in zee?*, Boomjuridisch, 2016
- Verkuil, Dik, 'Vrijzinnig links – Zin in de toekomst met Femke Halsema', in: Paul Lucardie en Gerrit Voerman (red.), *Van de straat naar de staat? Groen-Links 1990–2010*, Boom, 2010, p. 115–145.
- Vermeend, Willem, en Emile Bode, *Het minderheidskabinet*, Einstein Books, 2010
- Vis, prof.mr. J.J., *Nederlands Parlementsrecht – Monografie 4 – De ontbinding van het parlement*, Wolters-Noordhoff, 1987
- Vis, prof.mr. J.J., 'Ministeriële verantwoordelijkheid en kabinetsformatie', in: prof.mr. D.J. Elzinga, *Ministeriële verantwoordelijkheid in Nederland*, Zwolle, 1994, p. 177–186.
- Vis, J.J., 'Nieuwe trends in de kabinetsformatie', in: mr. J.L. de Reede en mr. J.H. Reestman, *Op het snijvlak van recht en politiek – Opstellen aangeboden aan prof. mr. L. Prakke*, Kluwer, 2003, p. 291–303.
- Visser, Anneke, *Alleen bij uiterste noodzaak? De rooms-rode samenwerking en het einde van de brede basis 1948–1958*, Bert Bakker, 1986
- Visser, Rob, *In dienst van het algemeen belang*, Boom, 2008
- Voerman, Gerrit, *Halverwege? Tussenbalans kabinet-Rutte II, Montesquieu Reeks*, nr. 4, Montesquieu Instituut, 2014
- Vogel, Lars, *Der Weg ins Kabinett – Karrieren von Ministern in Deutschland*, Peter Land, 2009
- Völk, Josef Anton, *Regierungskoalitionen auf Bundesebene*, Roderer, 1989
- Vondeling, dr. A., *Nasmaak en voorproef*, De Arbeiderspers, 1968
- Vondeling, Anne, *Tweede Kamer: lam of leeuw*, Synopsis, 1976
- Wansink, Hans, *De erfenis van Fortuyn – De Nederlandse democratie na de opstand van de kiezers*, Meulenhoff, 2004
- Weber, Harald, *Der Koalitionsvertrag*, Deutscher Bundes-Verlag, 1967
- Weenink, W.H., *Vrouw achter de troon – Marie Anne Tellegen 1893–1976*, Boom, 2014

- Weizsäcker, Richard von, *Vier Zeiten – Erinnerungen*, Wolf Jobst Siedler Verlag, 1997
- Wengst, Udo, *Auftakt zur Ära Adenauer*, Droste, 1985
- Wirsching, Andreas, *Die Weimarer Republik – Politik und Gesellschaft*, Oldenbourg Verlag, 2008
- Withuis, Jolande, *Juliana – Vorstin in een mannenwereld*, De Bezige Bij, 2016
- Zalm, Gerrit, *De romantische boekhouder*, Balans, 2009
- Zanten, Jeroen van, *Koning Willem II*, Boom, 2013
- Zellhuber, Andreas, *Die CSU-Landesgruppe im Deutschen Bundestag. Sitzungsprotokolle 1949–1972*, Droste, 2011
- Zippelius, Reinholt, en Thomas Würtenberger, *Deutsches Staatsrecht*, C.H. Beck, 2008

### Tijdschriften

*Ars Aequi*  
*Civis Mundi*  
*Der Spiegel*  
*European Journal of Political Research*  
*German Politics*  
*Juliana – Gewoon bijzonder* (dvd)  
*JZ*  
*Liberaal Reveil*  
*NJB*  
*Politische Vierteljahresschrift*  
*Regelmaat*  
*Socialisme & Democratie*  
*TVCR*  
*Vrij Nederland*  
*Zeitschrift für Parlamentsfragen*  
*Zeitschrift für Politik*  
*Zeitschrift für Politikwissenschaft*

### Archieven en overige bronnen

Archief Willen Hendrik de Beaufort (CPG, Radboud Universiteit Nijmegen)  
Archief Marinus Ruppert (HDC, Vrije Universiteit)  
Archief Dirk Stikker (Nationaal Archief)  
*Archiv der Gegenwart – Deutschland 1949 bis 1999 (AdG)*, Siegler, cd-rom  
*Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages – 1949-1999*, en de aanvulling op [www.bundestag.de](http://www.bundestag.de)  
*Der Mensch Willy Brandt, Spiegel*-dvd, 2013  
Handelingen Tweede en Eerste Kamer  
*Juliana – Gewoon bijzonder*, 2 dvd, 2005  
*Protokolle Bundestag en Bundesrat*

# Bijlage 1

## Zetelverdeling in de Bondsdag vanaf 1949

Jaar	CDU/CSU	SPD	FDP	DP	Groenen <sup>802</sup>	Linke <sup>803</sup>	Overig <sup>804</sup>	Totaal
1949	139	131	52	17	-	-	63	402
1953	243	151	48	15	-	-	30	487
1957	270	169	41	17	-	-	-	497
1961	242	190	67	-	-	-	-	499
1965	245	202	49	-	-	-	-	496
1969	242	224	30	-	-	-	-	496
1972	225	230	41	-	-	-	-	496
1976	243	214	39	-	-	-	-	496
1980	226	218	53	-	-	-	-	497
1983	244	193	34	-	27	-	-	498
1987	223	186	46	-	42	-	-	497
1990	319	239	79	-	8	17	-	662
1994	294	252	47	-	49	30	-	672
1998	245	298	43	-	47	36	-	669
2002	248	251	47	-	55	2	-	603
2005	226	222	61	-	51	54	-	614
2009	239	146	93	-	68	76	-	622
2013	311	193	-	-	63	64	-	631

## Bijlage 2

### Zetelverdeling Tweede Kamer 1946-1977

	KVP	ARP	CHU	PvdA	VVD <sup>805</sup>	CPN	BP	D66	DS'70	PPR	Ove- rig	To- taal
1946	32	13	8	29	6	10	-	-	-	-	2	100
1948	32	13	9	27	8	8	-	-	-	-	3	100
1952	30	12	9	30	9	6	-	-	-	-	4	100
1956	49	15	13	50	13	7	-	-	-	-	3	150
1959	49	14	12	48	19	3	-	-	-	-	5	150
1963	50	13	13	43	16	4	3	-	-	-	8	150
1967	42	15	12	37	17	5	7	7	-	-	8	150
1971	35	13	10	39	16	6	1	11	8	2	4	150
1972	27	14	7	43	22	7	3	6	6	7	8	150

### Zetelverdeling Tweede Kamer 1977-2012

	CDA	PvdA	VVD	D66	GL <sup>806</sup>	CU <sup>807</sup>	SP	LPF	PVV	Overig	Totaal
1977	49	53	28	8	6	1	-	-	-	5	150
1981	48	44	26	17	9	3	-	-	-	3	150
1982	45	47	36	6	9	3	-	-	-	4	150
1986	54	52	27	9	3	2	-	-	-	3	150
1989	54	49	22	12	6	3	-	-	-	4	150
1994	34	37	31	24	5	5	2	-	-	12	150
1998	29	45	38	14	11	5	5	-	-	3	150
2002	43	23	24	7	10	4	9	26	-	4	150
2003	44	42	28	6	8	3	9	8	-	2	150
2006	41	33	22	3	7	6	25	-	9	4	150
2010	21	30	31	10	10	5	15	-	24	4	150
2012	13	38	41	12	4	5	15	-	15	7	150

## Bijlage 3

Ministers die niet rechtstreeks vanuit de Bondsdag overgingen naar de regering

	Fin	SZ	EZ	BZ	Def	Just	BiZa	Bouw	Landb	Verk	O&W	Welz	BK	Ov
Ader1							X		X					2
Ade2														I
Ade3														I
Ade4														I
Ade5					X									
Erh1					X							X		I
Erh2					X									I
Kies				X				X					X	I
Bra1														
Bra2			X							X	X			
Sch1			X							X				
Sch2			X											
Sch3														I
Ko1	X	X												
Ko2	X	X												
Ko3	X	X	X									X		I
Ko4		X			X	X								I
Ko5		X	X	X			X	X						
Sch1		X	X						X			X		I
Sch2	X	X	X			X		X	X	X		X		
Mer1	X			X		X		X		X		X		I
Mer2							X					X		I
Mer3						X	X				X	X		



## Bijlage 4

Ministers die niet rechtstreeks vanuit de Tweede Kamer overgingen naar de regering

	Fin	SZ	EZ	BZ	Def	Just	BiZa	VRO	LNV	V&W	O&W	Welz	MP	Ov
Beel1			X	X	X			X			X			3
Dr1			X	X	X	X		X			X			1
Dr2			X	X	X	X		X		X	X			3
Dr3	X		X	X	X			X		X				3
Dr4			X	X	X	X	X	X		X				
Beel2	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X			X	1
Quay	X	X	X	X	X	X		X	X				X	
Mar			X	X	X	X				X		X	X	
Cals			X	X	X	X					X	X		
Zijl	X		X	X	X	X	X	X		X	X		X	
Jong			X	X	X	X		X		X	X		X	1
Bies1			X			X								2
Bies2			X			X								1
Uyl	X		X			X	X				X	X		2
Agt1		X		X		X		X	X		X			2
Agt2	X				X	X				X		X		
Agt3	X				X	X	X			X	X	X		
Lub1	X				X	X		X			X	X		1
Lub2	X					X					X	X		1
Lub3			X			X	X			X	X	X		
Kok1	X		X		X	X		X	X		X	X		
Kok2	X	X		X			X		X		X	X		1
Balk1		X	X			X			X	X		X		1
Balk2		X	X			X		X	X	X				1
Balk3		X	X	X		X		X	X	X				1
Balk4					X	X	X	X		X	X	X		1
Rut1	X			X	X	X		X		X				1
Rut2		X				X		X		X	X			1

## Noten

- 1 Johan van Merriënboer, 'Jelle zal wel zien', in: Peter van der Heiden en Alexander van Kessel (red.), *Rondom de nacht van Schmelzer*, p. 391; Heribert Knorr, *Der parlamentarische Entscheidungsprozess während der Grossen Koalition 1966 bis 1969*, p. 92-100.
- 2 Aron Buzogány en Sabine Kropp, *Koalitionen von Parteien*, in: Oskar Niedermayer (red.), *Handbuch Parteienforschung*, p. 262.
- 3 Arend Lijphart, *Democracies – Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries* *Patterns of Democracy*, p. 246-250; Manfred G. Schmidt, *Das politische System Deutschlands*, p. 272-273; J.Th.J. van den Berg en J.J. Vis, *De eerste honderdvijftig jaar – Parlementaire geschiedenis van Nederland 1796-1949*, p. 191-218, p. 254-267.
- 4 De gegevens m.b.t. de Bondsrepubliek zijn gebaseerd op de opgave van het *Datenhandbuch*, par. 6.7: 'Regierungsbildung'. Voor Nederland is gebruikgemaakt van de het lemma 'duur kabinetsformaties sinds 1946' op [www.parlement.com](http://www.parlement.com).
- 5 Lijphart, *Democracies*, p. 47.
- 6 In deze paragraaf worden, tenzij anders vermeld, de volgende auteurs gevolgd: Lijphart, *Democracies*, p. 46-66; Buzogány en Kropp, *Koalitionen von Parteien*, p. 261-293.
- 7 Deze regel is voor Duitsland o.a. getest in: Eric Linhart, Franz. U. Pappi, Ralf Schmitt: *Die proportionale Ministerienaufteilung in deutschen Koalitionsregierungen: Akzeptierte Norm oder das Ausnutzen strategischer Vorteile?*, in: *Politische Vierteljahresschrift* 49 (2008), p. 46-67.
- 8 Geciteerd in Lijphart, *Democracies*, p. 51-52; Abram de Swaan, *Coalition Theories and Cabinet Formations: A Study of Formal Theories of Coalition Formation Applied to Nine European Parliaments after 1918*, p. 329-334.
- 9 Afgezien van overbruggingsperiodes van enkele weken van een eenpartijregering (in 1962, 1966 en 1982).
- 10 Vgl. Marc Debus, *Pre-Electoral Alliances, Coalition Rejections, and Multiparty Governments*, p. 39-52.
- 11 Bart Tromp, 'Theoretische perspectieven II: Rationele Keuze-theorie', in: *De wetenschap der politiek*, p. 109-119; Rudy B. Andeweg, 'Purple puzzles – The 1994 and 1998 government formations in the Netherlands and coalition theory', in: Rudy B. Andeweg, Lieven de Winter en Patrick Dumont, *Puzzles of Government Formation*, p. 147-164.
- 12 Door de zogeheten *Überhangmandate*.
- 13 Patrick Horst, 'Koalitionsbildungen und Koalitionsstrategien im neuen Fünf-

parteiensysteem der Bundesrepublik Deutschland', in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, Heft 3-4 (2010), p. 383 (hij spreekt van een 'roman fleuvre', hier vertaald als *Het Bureau* van Voskuil, als het meest aansprekende Nederlandse voorbeeld daarvan); R.B. Andeweg, 'De formatie van Paars II – Nabetrachting aan de hand van onterechte en terechte kritieken', in: *Jaarboek DNPP 1998*, p. 196.

14 L.F.M. Verhey, *De constitutionele conventie: een blinde vlek in ons staatsrecht*, oratie, 2014.

15 Verhey, *De constitutionele conventie*, p. 3. De website [www.denederlandsegrondwet.nl](http://www.denederlandsegrondwet.nl) biedt een uitstekend overzicht van de Grondwet en alle wijzigingen daarin. Hier kan worden afgezien van de bepaling dat de minister-president zijn eigen benoemingsbesluit tekent (sinds 1983 opgenomen in artikel 48 van de Grondwet).

16 Dat werd bijvoorbeeld duidelijk toen auteur dezes daartoe een poging deed tegenover de Duitse politicologen Uwe Jun en Gerd Langguth op een symposium van het Duitsland Instituut in Amsterdam op 14 juni 2010. Een verslag van deze bijeenkomst is te vinden op <https://www.duitslandinstituut.nl/artikel/518/merkels-coalitiecrisis>. De term *freestyle bargaining* is ontleend aan Thomas Saalfeld, 'Stable Parties, Chancellor Democracy, and the Art of Informal Settlement', in: Wolfgang C. Müller, Kaare Strøm (red.), *Coalition Governments in Western Europe*, p. 49.

17 Het aldus analyseren van coalitievorming in de Nederlandse literatuur is de auteur alleen bekend uit: R.B. Andeweg, 'Kabinetsformaties: van politieke minderheden naar regeringsmeerderheid', in: *Inleiding Staatskunde*, p. 203-216. Andeweg spreekt van vijf P's: de vijfde is het 'plaatje'. Hier wordt dat beschouwd als deel uitmakend van de portefeuillevreiding over de personen. Andeweg merkt hierover in een voetnoot op (p. 206): 'De vijf P's zijn ontleend aan een eertijds college Staatskunde van H. Daalder.' Voor de Duitse situatie is de auteur van dit onderzoek vanuit de literatuur geen vergelijkbare analyse bekend.

18 Vgl: Carla van Baalen, *Een rituele dans in de Tweede Kamer? Klagen over kabinetsformaties 1946-2002*, oratie, 2003, met name p. 10-12.

19 Alleen in 1972/1973 kwam er geen coalitieakkoord na de verkiezingen.

20 Michael Laver en Ben Hunt, *Policy and Party Competition*, p. 196, 261; James N. Druckman en Paul V. Warwick, 'The missing piece: Measuring Portfolio salience in Western European parliamentary democracies', in: *European Journal of Political Research*, nr. 44, 2005, p. 17-42; Debus, *Pre-Electoral Alliances, Coalition Rejections, and Multiparty Governments*, p. 39-52. Met het achtervoegsel c.a. (cum annexis) in tabel 1 wordt bedoeld dat het departement meestal een andere (langere) naam had dan de genoemde.

21 Druckman en Warwick, 'The missing piece: Measuring Portfolio salience in Western European parliamentary democracies', in: *European Journal of Political Research*, nr., 44, 2005, p. 19.

22 De term 'hoofdbeleidsgebieden' komt uit het rapport van Vonhoff c.s: *Elk kent de laan, die derwaart gaat – Rapport nummer 3 van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst*, p. 150. De indeling is hier gericht op de vijf onderraden van de ministerraad. Voor de Duitse situatie is de auteur geen vergelijkbare indeling bekend.

23 Arendo Joustra en Erik van Venetië, *Ruud Lubbers – Manager in de politiek*, p. 131.

- 24 *Elk kent de laan die derwaart gaat*, p. 152. De indeling daar heeft overigens, zoals gezegd, betrekking op de onderraden van de ministerraad.
- 25 Inlichting per e-mail van Hans Mojet, ministerie van Economische Zaken, 20 april 2016.
- 26 Arnulf Baring geciteerd in: Manfred Görtemaker, *Geschichte der Bundesrepublik Deutschland*, p. 83; Sven Leunig, *Die Regierungssysteme der deutschen Länder*, p. 25; Ulrich von Alemann, *Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland*, p. 51.
- 27 Wolfgang Rudzio, *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*, p. 109-115.
- 28 Tekst bijvoorbeeld raadpleegbaar op [www.verfassungen.de](http://www.verfassungen.de).
- 29 Leunig, *Die Regierungssysteme*, p. 34-44; Rudzio, *Das politische System*, p. 13-14.
- 30 Leunig, *Die Regierungssysteme*, p. 25-29. Vgl. over de regeringsvorming in de *Länder*: Leunig, *Die Regierungssysteme*, p. 107-109, 180-189 en Rudzio, *Das politische System*, p. 323-326.
- 31 Leunig, *Die Regierungssysteme*, p. 29-32. Bremen ging in december 1946 over naar de Amerikaanse zone, met behoud van zijn status als *Land*. De drie genoemde staten die met Hannover fuseerden tot Nedersaksen waren Schaumburg-Lippe, Oldenburg en Braunschweig.
- 32 Leunig, *Die Regierungssysteme*, p. 32-34, 41-42.
- 33 Leunig, *Die Regierungssysteme*, p. 45-53; Rudzio, *Das politische System*, p. 283-296, 317-347.
- 34 Von Alemann, *Das Parteiensystem*, p. 50-53; Leunig, *Die Regierungssysteme*, p. 34-36, 80-81; Willem Melching, *Van het socialisme, de dingen die voorbijgaan*, p. 35-44.
- 35 Von Alemann, *Das Parteiensystem*, p. 52-54, 57; *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts*, 5. Band, 1956, uitspraak nr. 14, oordeel van 17 augustus 1956, p. 85-393.
- 36 Von Alemann, *Das Parteiensystem*, p. 53-55; Andreas Kost, Werner Rellecke en Reinhold Weber (red.), *Parteien in den deutschen Ländern*, p. 264-266, 283-284; Frank Decker en Viola Neu, *Handbuch der deutschen Parteien*, p. 245-246, 255-257.
- 37 De typering is van Jürgen Falter: 'Kontinuität und Neubeginn: Die Bundestagswahl 1949 zwischen Weimar und Bonn', in: *Politische Vierteljahresschrift*, nr. 22 (1981) p. 236-263. Falter wordt bijv. geciteerd in Von Alemann, *Das Parteiensystem*, p. 58-59, Rudzio, *Das politische System*, p. 109-115, en in Josef Anton Völk, *Regierungskoalitionen auf Bundesebene*, p. 24.
- 38 Kost, Rellecke en Weber, *Parteien in den deutschen Ländern*, p. 74-75.
- 39 Zentrum en BVP zijn in het jaar 1928 geteld als twee partijen, evenals CDU en CSU in 1949. Drie partijlozen die in 1949 verkozen werden in de Bondsdag zijn geteld als één partij.
- 40 Görtemaker, *Geschichte*, p. 19-22, 37-39, 123-127.
- 41 Idem, p. 127-130.
- 42 Idem, p. 130-134; Peter Brandt en Detlef Lehnert, *Mehr Demokratie wagen – Geschichte der Sozialdemokratie 1830-2010*, p. 171-173. Naast de *Wirtschaftsrat* en de vijf *Direktoren* was er nog een *Exekutivrat* met vertegenwoordigers van de acht *Länder*. Wetsvoorstellen moesten van de *Exekutivrat* via de *Direktoren* naar de *Wirtschaftsrat*.
- 43 Görtemaker, *Geschichte*, p. 141-150.
- 44 Idem, p. 40-43.

- 45 Idem, p. 150-152.
- 46 Michael Feldkamp, *Der Parlamentarische Rat 1948-1949*, p. 18-21; Görtemaker, *Geschichte*, p. 45-52.
- 47 Feldkamp, *Der Parlamentarische Rat*, p. 21-28; Görtemaker, *Geschichte*, p. 50-56.
- 48 Feldkamp, *Der Parlamentarische Rat*, p. 28-32; Görtemaker, *Geschichte*, p. 56-59, 65.
- 49 Feldkamp, *Der Parlamentarische Rat*, p. 33-35; Görtemaker, *Geschichte*, p. 59-61.
- 50 Görtemaker, *Geschichte*, p. 83-85; Von Alemann, *Das Parteiensystem*, p. 55.
- 51 Feldkamp, *Der Parlamentarische Rat*, p. 46-53; Görtemaker, *Geschichte*, p. 61-62.
- 52 Feldkamp, *Der Parlamentarische Rat*, p. 69-72; Görtemaker, *Geschichte*, p. 66-67.
- 53 Wolfgang Ismayr, *Der Deutsche Bundestag*, p. 187-191. Artikel 63 is sinds 1949 onveranderd en luidt: '(1) Der Bundeskanzler wird auf Vorschlag des Bundespräsidenten vom Bundestage ohne Aussprache gewählt. (2) Gewählt ist, wer die Stimmen der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages auf sich vereinigt. Der Gewählte ist vom Bundespräsidenten zu ernennen. (3) Wird der Vorgeschlagene nicht gewählt, so kann der Bundestag binnen vierzehn Tagen nach dem Wahlgange mit mehr als der Hälfte seiner Mitglieder einen Bundeskanzler wählen. (4) Kommt eine Wahl innerhalb dieser Frist nicht zustande, so findet unverzüglich ein neuer Wahlgang statt, in dem gewählt ist, wer die meisten Stimmen erhält. Vereinigt der Gewählte die Stimmen der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages auf sich, so muß der Bundespräsident ihn binnen sieben Tagen nach der Wahl ernennen. Erreicht der Gewählte diese Mehrheit nicht, so hat der Bundespräsident binnen sieben Tagen entweder ihn zu ernennen oder den Bundestag aufzulösen.'
- 54 Idem, p. 202-205; Rudzio, *Das politische System*, p. 230-231. De tekst van de *Weimarer Reichsverfassung* is te vinden op [www.verfassungen.de](http://www.verfassungen.de).
- 55 Feldkamp, *Der Parlamentarische Rat*, p. 148-178; Görtemaker, *Geschichte*, p. 68-71.
- 56 Henri Marchant.
- 57 J. Th. J. van den Berg en J. J. Vis, *De eerste honderdvijftig jaar – Parlementaire geschiedenis van Nederland 1796 – 1946*, p. 620-630; Jac Bosmans en Alexander van Kessel, *Parlementaire geschiedenis van Nederland*, p. 25-28.
- 58 Jeroen van Zanten, *Koning Willem II*, p. 554-562; Van den Berg en Vis, *De eerste honderdvijftig jaar*, p. 313-320; Bosmans en Van Kessel, *Parlementaire geschiedenis*, p. 12-17.
- 59 Van den Berg en Vis, *De eerste honderdvijftig jaar*, p. 684-692; Anneke Visser, *Alleen bij uiterste noodzaak? De rooms-rode samenwerking en het einde van de brede basis 1948-1958*, p. 12-14.
- 60 Cees Fasseur, *Wilhelmina – Krijgshaftig in een vormeloze jas*, p. 430-437.
- 61 Karin van Leeuwen, *Uit het spoor van Thorbecke – Grondwetsherziening en staatsvernieuwing in naoorlogs Nederland*, p. 36-42.
- 62 Voor 1937: opgetelde scores van SDAP, VDB, CDU en CPN. 1946: PVDA en CPN.
- 63 Bosmans en Van Kessel, *Parlementaire geschiedenis*, p. 59-61; Van den Berg en Vis, *De eerste honderdvijftig jaar*, p. 738-750.
- 64 Fasseur, *Krijgshaftig*, p. 506-509; Carla van Baalen en Alexander van Kessel, *De kabinetsformatie in vijftig stappen*, p. 40-41; Herman Langeveld, *De man die in de put sprong – Willem Schermerhorn, 1894-1977*, p. 200-205.

65 Fasseur, *Krijgshaftig*, p. 506-509; Langeveld, *Willem Schermerhorn*, p. 205-211; Hans Daalder, *Gedreven en behoedzaam – Willem Drees 1886-1988 – De jaren 1940-1948*, p. 304; Johan van Merriënboer, *Mansholt – Een biografie*, p. 114.

66 Van den Berg en Vis, *De eerste honderdvijftig jaar*, p. 732-747; Langeveld, *Willem Schermerhorn*, p. 211-215; Prof.mr. F.J.F.M. Duynstee en dr. J. Bosmans, *Het kabinet Schermerhorn-Drees*, p. 66-79; Daalder, *Gedreven en behoedzaam*, p. 300-304. Daalder maakt hier melding van Drees' voldoening dat al meteen bij het aantreden van het kabinet 'de sociaal-economische groep van departementen in sociaal-democratische handen is'. Daalder beschrijft dat Drees (in juni 1945) naast zijn 'eigen' departement (Sociale Zaken) daartoe Handel en Nijverheid rekende alsmede Landbouw, Visserij en Voedselvoorziening. Ten tijde van het aantreden van het kabinet waren deze drie ministers inderdaad lid van de SDAP. Kennelijk rekende Drees Financiën (toen) niet tot de sociaaleconomische hoek: Lieftinck behoorde toen nog tot de CHU. Hij ging na de oprichting van de PvdA tot die partij over.

67 Eckhard Jesse, 'Koalitionsaussagen von Parteien', in: Eckhard Jesse und Eckart Klein, *Das Parteienspektrum im wiedervereinigten Deutschland*, p. 88.

68 Franz Alt, *Der Prozess der ersten Regierungsbildung unter Konrad Adenauer*, p. 83-86; Görtemaker, *Geschichte*, p. 78-83; Rudzio, *Das politische System*, p. 114; Brandt en Lehnert, *Mehr Demokratie wagen*, p. 174-179; Eckhard Jesse, 'Die Wahrscheinlichkeiten und die Sinnvolle Koalitionen (vor) der Bundestagswahl 2002', in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Heft 3/2002, p. 422.

69 Görtemaker, *Geschichte*, p. 87.

70 Alt, *Regierungsbildung*, p. 81-82. Het betreft hier de weergave van Robert Pferdmenges. Vgl: Udo Wengst, *Auftakt zur Ära Adenauer*, p. 33-49.

71 Wengst, *Auftakt*, p. XLVIII, 223, 281-285, 332, 354.

72 Wengst, *Auftakt*, p. XLVII-LII.

73 Görtemaker, *Geschichte*, p. 94-101; Alt, *Regierungsbildung*, p. 118-127; Wengst, *Auftakt*, p. 384.

74 Wengst, *Auftakt*, p. 412.

75 *Protokolle Bundestag*, 15 september 1949; Alt, *Regierungsbildung*, p. 127-133.

76 *Protokolle Bundestag*, 20 september 1949, p. 22.

77 Adenauer in de fractievergadering van 14 september 1949; Wengst, *Auftakt*, p. 384.

78 *Datenhandbuch*, par. 6.10: 'Koalitionsvereinbarungen und Koalitionsausschüsse'.

79 Wengst, *Auftakt*, p. 456

80 Feldkamp, *Der Parlamentarische Rat*, p. 84-93; *Datenhandbuch*, par. 1.2: 'Chronik der Wahlrechtsdiskussion'.

81 *Drucksache 4090, 1. Wahlperiode*, 19 februari 1953. Artikel 8 lid 2 van deze ontwerp-kieswet luidde: 'Der Wähler kann neben dem Bewerber, den er in erster Linie wählen will (Hauptstimme), einen anderen Bewerber benennen, der die Stimme erhalten soll, falls er mehr Hauptstimmen auf sich vereinigt als der erstbenannte Bewerber (Hilfsstimme). Die Hilfsstimme bleibt außer Betracht, soweit sie sich zum Nachteil des Bewerbers auswirken würde, für den die Hauptstimme abgegeben ist.'; *Protokolle Bundestag*, 25 juni 1953.

82 *Drucksache 4090, 1. Wahlperiode*, 19 februari 1953, p. 20; *Protokolle Bundestag*, 5 maart 1953, p. 12183.



- 83 *Protokolle Bundestag*, 18 maart 1953, p. 12219.
- 84 *Protokolle Bundestag*, 18 maart 1953, p. 12203.
- 85 *Protokolle Bundestag*, 18 maart 1953, p. 12209.
- 86 *Datenhandbuch*, par. 1.2: 'Chronik der Wahlrechtsdiskussion'; *Protokolle Bundestag*, 17 juni 1953, p. 13450 e.v.
- 87 Jesse, *Koalitionsaussagen*, p. 88; Het *Datenhandbuch* somt in par. 1.7 alle *Wahlkreisabsprachen* op die gemaakt zijn bij de verkiezingen van 1949, 1953 en 1957.
- 88 *Datenhandbuch*, par. 1.2, 'Chronik der Wahlrechtsdiskussion', en hoofdstuk 26: 'Kurzchronik'.
- 89 Jesse, *Koalitionsaussagen*, p. 88.
- 90 Günter Buchstab, *Adenauer: „Wir haben wirklich etwas geschaffen.“ Die Protokolle des CDU-Bundesvorstands 1953-1957. Forschungen und Quellen zur Zeitgeschichte*, Notulen CDU-bestuur 10 september 1953, p. 5-8.
- 91 Idem; Helge Heidemeyer, *Die CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag. Sitzungsprotokolle 1953-1957*, p. LXXXI-LXXXIII.
- 92 Andreas Zellhuber, *Die CSU-Landesgruppe im Deutschen Bundestag. Sitzungsprotokolle 1949-1972*, p. LXXXVIII-LXXXIX.
- 93 Helge Heidemeyer, *CDU/CSU-Fraktion Sitzungsprotokolle 1953-1957*, p. 9-12.
- 94 Een tijdsbepaling in de linkerkolom duidt op een verandering in de samenstelling van de coalitie.
- 95 Ingedeeld als sociaal-cultureel omdat dit departement later opging in het ministerie voor (Onderwijs en) Wetenschap.
- 96 Rudzio, *Das politische System*, p. 254, 255, 310.
- 97 *Datenhandbuch*, p. 2410.
- 98 Helge Heidemeyer, *CDU/CSU- Sitzungsprotokolle 1953-1957*, p. LXXIII; Andreas Zellhuber, *Die CSU-Landesgruppe im Deutschen Bundestag. Sitzungsprotokolle 1949-1972*, p. LXXIX-LXXX.
- 99 *Datenhandbuch*, par. 6.10: 'Koalitionsvereinbarungen und Koalitionsausschüsse'; *Protokolle Bundestag*, 19 januari 1956, p. 6523-6524.
- 100 Rudzio, *Das politische System*, p. 265. Omdat zij geacht werden de verbinding met hun fractie te onderhouden, zijn zij in de tabel gerangschikt onder 'binnenland'. Niet voor elk van hen is ook even duidelijk met welke onderwerpen zij zich hebben beziggehouden. Ze waren ook niet 'inwonend' op een departement.
- 101 *Protokolle Bundestag*, 19 januari 1956, p. 6532.
- 102 Görtemaker, *Geschichte*, p. 278-284; *Protokolle Bundestag*, 24 en 25 november 1949, p. 525-527.
- 103 Brandt en Lehnert, *Mehr Demokratie wagen*, p. 180-181.
- 104 Manfred G. Schmidt, *Das politische System Deutschlands*, p. 25.
- 105 Maximilian Steinbeis, Marion Detjen en Stepan Detjen: *Die Deutschen und das Grundgesetz*, p. 246-255; BVerfG, 2 BvE 4/52; Buchstab, *Adenauer*, p. 7; *Datenhandbuch*, par. 14.2: 'Grundgesetz-Änderungsgesetze'.
- 106 *Protokolle Bundesrat*, 19 maart 1954, p. 54-60.
- 107 Klaus Stüwe, *Die grossen Regierungserklärungen der deutschen Bundeskanzler von Adenauer bis Schröder*, p. 65-66; Brandt en Lehnert, *Mehr Demokratie wagen*, p. 181.



- 108 Brandt en Lehnert, *Mehr Demokratie wagen*, p. 184-189; Görtemaker, *Geschichte*, p. 371-378; Schmidt, *Das politische System Deutschlands*, p. 101. Ook Debus beschouwt de SPD tot 1959 als marxistisch: Debus, *Pre-electoral alliances, coalition rejections, and Multiparty Governments*, p. 42.
- 109 Brandt en Lehnert, *Mehr Demokratie wagen*, p. 180-181; Görtemaker, *Geschichte*, p. 324-328.
- 110 Schmidt, *Das politische System Deutschlands*, p. 100; Jesse, *Koalitionsaussagen*, p. 88-89; Stüwe, *Regierungserklärungen*, p. 65-66.
- 111 Günter Buchstab, *Adenauer: „Um den Frieden zu gewinnen.“ Die Protokolle des CDU-Bundesvorstands 1957-1961. Forschungen und Quellen zur Zeitgeschichte*, Notulen CDU-bestuur 19 september 1957, p. 4-16.
- 112 Beschikbaar op de website van de Konrad-Adenauer-Stiftung: [www.kas.de](http://www.kas.de).
- 113 Stüwe, *Regierungserklärungen*, p. 15.
- 114 Deze paragraaf is, tenzij anders vermeld, gebaseerd op: Görtemaker, *Geschichte*, p. 365-370.
- 115 Richard von Weizsäcker, *Vier Zeiten – Erinnerungen*, p. 306.
- 116 Görtemaker, *Geschichte*, p. 369.
- 117 Heinrich Krone, *Tagebücher – Erster Band: 1945 – 1961*, p. 362.
- 118 Peter Merseburger, *Willy Brandt*, p. 49-56, 406-410.
- 119 Jesse, *Koalitionsaussagen*, p. 89; Josef Anton Völk, *Regierungskoalitionen auf Bundesebene*, p. 57.
- 120 Corinna Franz, *Die CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag, Sitzungsprotokolle 1961-1966, Erster Teilband September 1961 – Juli 1963*, p. XIV.
- 121 Idem, p. LXXX en 69; Reinhard Schiffers, *FDP-Bundesvorstand – Die Liberalen unter dem Vorsitz von Erich Mende – Sitzungsprotokolle 1960-1967*, p. XLIII; Günter Buchstab, *Adenauer: „Stetigkeit in der Politik.“ Die Protokolle des CDU-Bundesvorstands 1961-1965. Forschungen und Quellen zur Zeitgeschichte*, Notulen CDU-bestuur 19 september 1957, p. 6-7. Het coalitieakkoord van 1961 staat bijvoorbeeld op de website van de Konrad Adenauer Stiftung, [www.kas.de](http://www.kas.de), en in: Harald Weber, *Der Koalitionsvertrag*, p. 180-189.
- 122 Corinna Franz, *Die CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag, Sitzungsprotokolle 1961-1966, Erster Teilband September 1961 – Juli 1963*, p. 63.
- 123 Wolfgang F. Dexheimer, *Koalitionsverhandlungen in Bonn 1961-1965-1969*, p. 28-35 en 49-65; Corinna Franz, *Die CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag, Sitzungsprotokolle 1961-1966, Erster Teilband September 1961 – Juli 1963*, p. 25-99; Manfred Langner, *Recht und Praxis der Regierungsbildung im Bund*, p. 124-128.
- 124 Barzel in de fractievergadering van 4 november, 1961 Franz, *Die CDU/CSU Fraktion, 1961-1966*, p. 99; *Protokolle Bundestag*, 29 november 1961, p. 22; *Datenhandbuch*, par. 6.10: 'Koalitionsvereinbarungen'; Stüwe, *Regierungserklärungen*, p. 81.
- 125 De vijf ondertekenaars van het coalitieakkoord waren de drie partijvoorzitters Adenauer, Strauss en Mende, alsmede de bijbehorende fractievoorzitters: voor de CDU Krone en voor de CSU *Landesgruppenführer* Höcherl. Bij de FDP was Mende tevens fractievoorzitter. Weber, *der Koalitionsvertrag*, p. 90; Stüwe, *Regierungserklärungen*, p. 16.

126 Zippelius en Würtenberger, *Deutsches Staatsrecht*, p. 431. Zie hierover bijv. verder: Sabine Kropp en Roland Sturm, *Koalitionen und Koalitionsvereinbarungen – Theorie, Analyse und Dokumentationen*, p. 88-94; Weber, *Der Koalitionsvertrag*, m.n. p. 48-69 en 125-160; Dr. Helmuth Schulze-Fielitz, *Der informale Verfassungsstaat*, m.n. p. 46-69; *Protokolle Bundestag*, 6 december 1961, p. 54; Kurt Sontheimer, Willem Bleek, Andrea Gawrich, *Grundzüge des politischen Systems Deutschlands*, p. 173.

127 Wolfgang Rudzio, *Das politische System*, p. 267-272.

128 Willem Melching, 'Franz Josef Strauss – Wereldberoemd in Beieren', in: Frits Boterman en Willem Melching (red.), *Het wonder Bondsrepubliek in 20 portretten*, p. 64-66; Görtemaker, *Geschichte*, p. 381-386; Martin Doerry en Hauke Janssen (Hg.), *Die SPIEGEL-Affäre – Ein Skandal und seine Folgen*, in het bijzonder p. 215-230, 294.

129 De genoemde posities resp. van: *Archiv der Gegenwart* (AdG), 14 december 1962, p. 17516-17519; Weber, *Der Koalitionsvertrag*, p. 157; Saalfeld, 'Stable Parites', in: Müller e.a., p. 53.

130 Görtemaker, *Geschichte*, p. 389-391; *Datenhandbuch*, par. 6.1: 'Wahl und Amtszeit der Bundeskanzler'.

131 *Protokolle Bundestag*, 18 oktober 1963, p. 4199; Görtemaker, *Geschichte*, p. 391-395.

132 Sontheimer, Bleek en Gawrich, *Grundzüge*, p. 50; Schmidt, *Das politische System Deutschlands*, p. 168; Karl-Heinz Seifert en Dieter Hömig (red.), *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland – Taschenkommentar*, art. 65, p. 302-305; J.L.W. Broeksteeg, E.T.C. Knippenberg en L.F.M. Verhey, *De minister-president in vergelijkend perspectief*, p. 14-19; Wolfgang Rudzio, *Das politische System*, p. 254-256.

133 Gegevens ontleend aan de *Statistischer Anhang* bij Kost, Rellecke en Weber, *Parteien in den deutschen Ländern*, p. 412-446.

134 Leunig, *Die Regierungssysteme*, p. 85. In Sleeswijk-Holstein gold een afwijkend kiesstelsel, waardoor de SPD met 43,8% van de stemmen, 61,4% van de zetels kon behalen.

135 Udo Wengst, *Auftakt*, p. 97.

136 Het totaal aantal zetels fluctueert doordat Baden, Württemberg-Baden en Württemberg-Hohenzollern in 1952 samengingen in Baden-Württemberg, en doordat in 1957 het Saarland als nieuw *Land* toetrad tot de Bondsrepubliek.

137 Zie over het verschil bijv.: Erik Knippenberg, *De Senaat. Rechtsvergelijkend onderzoek naar het House of Lords, de Sénat, de Eerste Kamer en de Bundesrat*, p. 189 en verder.

138 Ursula Münch, 'Der Bundesrat im Kontext neuer Regierungsprogramme', in: Hans-Ulrich Derlien, Axel Murswieck (red.), *Regieren nach Wahlen*, p. 134-136, 144-147; Knippenberg, *De Senaat*, p. 196.

139 Uwe Jun, *Koalitionsbildung in den deutschen Bundesländern*, p. 100; *Datenhandbuch*, par. 11.8: 'Bundestag und Bundesrat'. Volgens de daar gevolgde systematiek zakte de 'eigen' meerderheid voor de regering in juli 1955 van 21 naar 12 doordat de GB/BHE uit de coalitie in Bonn trad.

140 Knippenberg, *De Senaat*, p. 194, 206. De Bundesrat maakte in deze jaren relatief zeer weinig gebruik van haar recht om, bij eenvoudige wetten, *Einspruch* in te stellen. De cijfers van de *Vermittlungsausschuss* slaan dan ook bijna uitsluitend op *Zustim-*

*mungsgesetze*. De *Vermittlungsausschuss* kan bij een wetsvoorstel ook meer dan eenmaal worden ingeroepen. Knippenberg hanteert iets andere cijfers in zijn tabel 7.2. Dat komt omdat hij – in *Datenhandbuch*-jargon, op p. 2430 – alleen het aantal keren *Versagung der Zustimmung* heeft geteld. Juister lijkt het om het aantal keren dat daarna door inroepen van de *Vermittlungsausschuss* een wet alsnog gepubliceerd is, daarop in mindering te brengen. Die systematiek is hier gevolgd.

141 Münch, in: Derlien en Murswieck, *Regieren nach Wahlen*, p. 147; Knippenberg, *De Senaat*, p. 208.

142 Schmidt, *Das politische System Deutschlands*, p. 146-149.

143 Knippenberg, *De Senaat*, p. 172; Sontheimer, Bleek, Gawrich, *Grundzüge*, p. 173.

144 Jörn Ipsen, 'Regierungsbildung im Mehrparteiensystem', in: JZ, nr. 5/2006, p. 219; Görtemaker, *Geschichte*, p. 418-423; Jesse, *Koalitionsaussagen*, p. 89; Klaus von Beyme, *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*, p. 331-336.

145 Dexheimer, *Koalitionsverhandlungen*, p. 73-82, 92-97; Görtemaker, *Geschichte*, p. 395-400; Von Beyme, *Das politische System*, p. 332; *Protokolle Bundestag*, 19 oktober 1965, p.1.

146 Schmidt, *Das politische System Deutschlands*, p. 146-149, 272-273. De twee dimensies van Lijphart zijn de *Federal-Unitary Dimension* en de *Executives-Parties Dimension*; zie Arend Lijphart, *Patterns of Democracy*, p. 246-250.

147 Von Beyme, *Das politische System*, p. 66-67, 373-376.

148 Klaus Hildebrand, 'Die erste Grosse Koalition 1966 bis 1969. Gefährdung oder Bewährung der parlamentarischen Demokratie in der Bunderepublik?', in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Heft 3/2006, p. 616.

149 Andreas Wirsching, *Die Weimarer Republik – Politik und Gesellschaft*, p. 30-34.

150 Wolfgang Ismayr, *Der Deutsche Bundestag*, p. 190; Sontheimer, Bleek, Garwich, *Grundzüge*, p. 52; Eckhard Jesse, 'NPD', in: Frank Decker en Viola Neu (red.), *Handbuch der deutschen Parteien*, p. 336-344.

151 Görtemaker, *Geschichte*, p. 470-474; Sontheimer, Bleek, Garwich, *Grundzüge*, p. 51; Debus, *Pre-Electoral Alliances, Coalition Rejections, and Multiparty Governments*, p. 42.

152 *Datenhandbuch*, par. 11.8, 'Bundestag und Bundesrat' en 14.2, 'Grundgesetz-Änderungsgesetze: Dokumentation'; Steinbeis, Detjen en Detjen, *Die Deutschen und das Grundgesetz*, p. 129-133.

153 Görtemaker, *Geschichte*, p. 453-457; Sontheimer, Bleek en Garwich, *Grundzüge*, p. 51; 'Siebzehntes Gesetz zur Ergänzung des Grundgesetzes', in: *Datenhandbuch*, par. 14.2 *Grundgesetz-Änderungsgesetze: Dokumentation*; Zippelius en Würtenberger, *Deutsches Staatsrecht*, par. 52: 'Ausnahmestand und Notstandsrecht'.

154 Von Beyme, *Das politische System*, p. 66-67.

155 *Protokolle Bundestag*, 13 december 1966, p. 3657.

156 Hildebrand, *Grosse Koalition*, p. 623.

157 Knorr, *Entscheidungsprozess*, p. 60-73; Görtemaker, *Geschichte*, p. 434-437; *Protokolle Bundestag*, 8 november 1966, p. 3296, 3304.

158 Günter Buchstab, *Kiesinger: „Wir leben in einer veränderten Welt.“ Die Protokolle des CDU-Bundesvorstands 1965-1969*, 8 november 1966, p. 363 e.v.; Görtemaker,

*Geschichte*, p. 434-437. Ook Walter Hallstein was kandidaat in de eerste en tweede ronde; AdG, 10 november 1966, p. 22283.

159 *Protokolle Bundestag*, 8 november 1966, p. 3297, 3301, 3303; Görtemaker, *Geschichte*, p. 437.

160 Knorr, *Entscheidungsprozess*, p. 77-89.

161 Idem, p. 23, 89-94.

162 Stüwe, *Regierungserklärungen*, p. 16. Het acht-puntenprogramma van de SPD staat vermeld op [www.kas.de](http://www.kas.de).

163 Görtemaker, *Geschichte*, p. 499; Stüwe, *Regierungserklärungen*, p. 162.

164 Knorr, *Entscheidungsprozess*, p. 99.

165 Görtemaker, *Geschichte*, p. 443-447, 488; citaat van Bahr uit: *Der Mensch Willy Brandt, Spiegel*-dvd.

166 *Niederschrift 16. Bundesparteitag CDU*, 4-7 november 1968, p. 402, op [www.kas.de](http://www.kas.de); Arnulf Baring, *Machtwechsel – Die Ära Brandt-Scheel*, p. 40.

167 Arnulf Baring, *Machtwechsel*, p. 44-48; Görtemaker, *Geschichte*, p. 443-447.

168 *Datenhandbuch*, par. 1.2: 'Chronik der Wahlrechtsdiskussion'; Görtemaker, *Geschichte*, p. 457-461.

169 Görtemaker, *Geschichte*, p. 441-442, 491-492.

170 Idem, p. 491-496; Arnulf Baring, *Machtwechsel*, p. 56-63, 120-123; *Datenhandbuch*, par. 19.2: 'Wahl der Bundespräsidenten'.

171 Jesse, *Koalitionsaussagen*, p. 90.

172 Barings beschrijving wordt in deze paragraaf gevolgd (p. 139-194), tenzij anders vermeld.

173 Baring, *Machtwechsel*, p. 153.

174 Dexheimer, *Koalitionsverhandlungen*, p. 104. Dit vraaggesprek vond plaats om 23.30 uur.

175 Baring, *Machtwechsel*, p. 176.

176 Idem, p. 158, 170.

177 Görtemaker, *Geschichte*, p. 501.

178 Hier kwam de partijloze Hans Leussink. Deze post is ingedeeld bij de SPD, omdat deze in maart 1972 tussentijds opgevolgd werd door een SPD'er.

179 Bettina Tüffers, *Die SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag – Sitzungsprotokolle 1966-1969*, p. 652-656.

180 Baring, *Machtwechsel*, p. 182.

181 Dexheimer, *Koalitionsverhandlungen*, p. 106; Stüwe, *Regierungserklärungen*, p. 16.

182 Baring, *Machtwechsel*, p. 190.

183 *Datenhandbuch*, par. 6.14: 'Konstruktives Mißtrauensvotum'.

184 *Protokolle Bundestag*, 28 oktober 1969, p. 21.

185 Jan Schönfelder en Rainer Erices, *Willy Brandt in Erfurt*, m.n. p. 189-246.

186 Görtemaker, *Geschichte*, p. 534-549; Baring, *Machtwechsel*, p. 429.

187 Görtemaker, *Geschichte*, p. 553.

188 Baring, *Machtwechsel*, p. 396-447; Görtemaker, *Geschichte*, p. 550-556; *Protokolle Bundesrat*, 19 mei 1972, p. 566.

189 *Datenhandbuch*, par. 6.15: 'Vertrauensfrage des Bundeskanzlers'; Baring, *Machtwechsel*, p. 426.

- 190 Baring, *Machtwechsel*, p. 425-457; *Datenhandbuch*, par. 6.15: 'Vertrauensfrage des Bundeskanzlers'.
- 191 *Protokolle Bundesrat*, 22 september 1972, p. 11816.
- 192 Görtemaker, *Geschichte*, p. 562-563, 697-698; Baring, *Machtwechsel*, p. 491-498; Jesse, *Koalitionsaussagen*, p. 90; BVerfG 36, 1.
- 193 Baring, *Machtwechsel*, p. 509-520; Peter Merseburger, *Willy Brandt – Visionär und Realist*, p. 720-738; Hartmut Soell, *Helmut Schmidt – Macht und Verantwortung*, p. 197-198.
- 194 De minister voor Post- en Telecommunicatie combineerde dit tot mei 1974 met het separate ministerschap van Onderzoek en Technologie. Daarna nam de minister voor Verkeer het ministerschap van Post- en Telecommunicatie erbij.
- 195 Baring, *Machtwechsel*, p. 722-762; Peter Merseburger, *Willy Brandt*, p. 720-738; Soell, *Macht und Verantwortung*, p. 319-332; Eckhard Michels, *Guillaume, der Spion*.
- 196 Opgenomen in *Datenhandbuch*, paragraaf 6.13, *Kanzlerwechsel während der Wahlperiode*, p. 1228.
- 197 Deze paragraaf is, tenzij anders vermeld, ontleend aan het *Datenhandbuch*, met name de paragrafen 1.3 'Wahltermin und Wahlfristen', 1.25 'Tag der Konstituierung', 1.26 'Dauer der Wahlperioden', 9.12 'Ständiger Ausschuß gemäß Artikel 45 GG' en 14.2 'Grundgesetz-Änderungsgesetze: Dokumentation'.
- 198 Von Beyme, *Das politische System*, p. 287-288.
- 199 Ismayr, *Der Deutsche Bundestag*, p. 205; *Drucksachen Bundestag* van 21 september 1972 (6/3829), 9 december 1976 (7/5924) en 5 november 1993 (12/6000); *Wissenschaftliche Dienste des deutschen Bundestages, Der aktuelle Begriff: Selbstauflösung des Parlaments*, nr. 50/05, 18.07.2005.
- 200 *Drucksachen Bundestag*, nr. 7/5491, 25 juni 1976; *Protokolle Bundestag*, 1 juli 1976, p. 18386-18387, 18395.
- 201 *Datenhandbuch*, par. 6.7: 'Regierungsbildung'.
- 202 'Anordnung des Bundespräsidenten über die Bundestagswahl 1976, 10 februari 1976, opgenomen in: *Bundesgesetzblatt*, nr. 16, 16 februari 1976, p. 281. In de Bondsdag was de datum van 3 oktober 1976 kennelijk al veel eerder bekend: al op 26 november 1975 werd deze daar genoemd. *Protokolle Bundestag*, 26. November 1975, p. 13979.
- 203 Ismayr, *Der Deutsche Bundestag*, p. 191; Wolfgang Jäger, Werner Link: *Republik im Wandel – 1974-1982 – Die Ära Schmidt*, p. 63; Soell, *Macht und Verantwortung*, p. 330.
- 204 Jäger en Link, *Republik im Wandel – 1974-1982 – Die Ära Schmidt*, p. 46-49; Michael Schwelien, *Helmut Schmidt – Ein Leben für den Frieden*, p. 225; Görtemaker, *Geschichte*, p. 578-581; Soell, *Macht und Verantwortung*, p. 593.
- 205 Jäger en Link, *Republik im Wandel*, p. 36; Soell, *Macht und Verantwortung*, p. 607; Horst Möller, *Franz Josef Strauss – Herrscher und Rebel*, p. 512-519.
- 206 *Datenhandbuch*, par. 6.10: 'Koalitionsvereinbarungen und Koalitionsausschüsse'; Soell, *Macht und Verantwortung*, p. 603-621.
- 207 Jun, *Koalitionsbildung*, p. 100-104.
- 208 Jäger en Link, *Republik im Wandel*, p. 52-54.
- 209 Jun, *Koalitionsbildung*, p. 98; Von Beyme, *Das politische System*, p. 374.
- 210 Jäger en Link, *Republik im Wandel*, p. 53-55; Soell, *Macht und Verantwortung*,



p. 611-612; 'Nackter Mann', *Der Spiegel*, nr. 44, 1976; Knippenberg, *De Senaat*, p. 211; Münch, in: Derlien en Murswieck, *Regieren nach Wahlen*, p. 149-151. Zij noemt ook een aantal gestrande wetsvoorstellen, maar het is moeilijk het relatieve belang daarvan te vergelijken met de wel aanvaarde wetsvoorstellen.

211 Görtemaker, *Geschichte*, p. 592-596.

212 Jesse, *Koalitionsaussagen*, p. 91; *Datenhandbuch*, par. 1.9: 'Wahlkampf-Slogans der Parteien'.

213 Horst Möller, *Franz Josef Strauss*, foto voor p. 481, p. 556-565; Wolfgang Jäger en Werner Link, *Republik im Wandel – 1974-1982 – Die Ära Schmidt*, p. 166; Soell, *Macht und Verantwortung*, p. 820.

214 Soell, *Macht und Verantwortung*, p. 819-837; Görtemaker, *Geschichte*, p. 584-588.

215 Informationsbrief Nr. 1 des FDP-Generalsekretärs vom 7.11.1980, Signatur IN5-303, met als bijlage: *Information über das Ergebnis der Koalitionsverhandlungen*, 7 november 1980, geraadpleegd op [http://www.thomas-dehler-stiftung.de/webcom/show\\_article.php/\\_c-1172/i.html](http://www.thomas-dehler-stiftung.de/webcom/show_article.php/_c-1172/i.html) Het coalitieakkoord is ook te vinden in de AdG, 10 november 1980.

216 Wolfgang Jäger en Werner Link, *Republik im Wandel – 1974-1982 – Die Ära Schmidt*, p. 188-193; Ismayr, *Der Deutsche Bundestag*, p. 194.

217 Brief van 7 november 1980 (zie noot 212).

218 Jäger en Link, *Republik im Wandel*, p. 204-215; Soell, *Macht und Verantwortung*, p. 859-868.

219 Jäger en Link, *Republik im Wandel*, p. 248-251.

220 Soell, *Macht und Verantwortung*, p. 883-888.

221 *Protokolle Bundestag*, 17 september 1982, p. 7072-7078.

222 Soell, *Macht und Verantwortung*, p. 889.

223 Jäger en Link, *Republik im Wandel*, p. 256-260.

224 Hans-Peter Schwarz, *Helmut Kohl – Eine politische Biographie*, p. 324. Het coalitieakkoord staat op de website van de Konrad Adenauer Stiftung, [www.kas.de](http://www.kas.de).

225 Jäger en Link, *Republik im Wandel*, p. 256-260; vgl. prof.dr. J.Th.J van den Berg, "De aanspraak der Natie" – *Het koninklijk recht van kamerontbinding en de rol van de kiezer*, oratie UM, 2004, p. 8.

226 Zie bijv.: Isensee en Kirchhof (red.), *Handbuch des Staatsrechts*, p. 548-549; Karl-Heinz Seifert en Dieter Hönig (red.), *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland – Taschenkommentar*, p. 311; Zippelius en Würtenberger, *Deutsches Staatsrecht*, p. 390-392. Vgl. prof.mr. P.P.T. Bovend'Eert en prof.mr. M.C. Burkens: 'De Bondsrepubliek Duitsland', in: prof.dr. L.F.M. Besselink e.a. (red.), *Staatsrecht van landen van de Europese Unie*, p. 86-88.

227 *Datenhandbuch*, par. 6.15: 'Chronik der Vertrauensfrage von Bundeskanzler Kohl' (1982); Stüwe, *Regierungserklärungen*, p. 273.

228 *Helmut Kohl – Erinnerungen – 1982-1990*, p. 67-76; Schwarz, *Helmut Kohl – Eine politische Biographie*, p. 324; Steinbeis, Detjen en Detjen: *Die Deutschen und das Grundgesetz*, p. 205-207;

229 *Datenhandbuch*, par. 15.3: 'Parlamentsrechtliche Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts'; Schwarz, p. 324; J.L.W. Broeksteeg, E.T.C. Knippenberg en

- L.F.M. Verhey, *De minister-president in vergelijkend perspectief*, p. 20-23. De uitspraak zelf: BVerfGE 62, 1 is online te vinden onder: [http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/1983/02/es19830216\\_2bve000183.html](http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/1983/02/es19830216_2bve000183.html)
- 230 Stüwe, *Regierungserklärungen*, p. 271.
- 231 Kohls loopbaan in zijn partij is door vele auteurs beschrijven. Zie bijv.: Gerd Langguth, *Kohl – Schröder – Merkel: Machtmenschen*, p. 21-66, of bij de al gememoreerde Kohl-biograaf Schwarz, die van een ‘mars door de instituties’ spreekt, p. 69-82 en 89-100.
- 232 Franz Urban Pappi, Alexander Herzog en Ralf Schmitt, ‘Koalitionssignale und die Kombination von Erst- und Zweitstimmen bei den Bundestagswahlen 1953 bis 2005’, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Heft 3 (2006), p. 500.
- 233 Jesse, *Koalitionsaussagen*, p. 91; Soell, *Macht und Verantwortung*, p. 901.
- 234 Schwarz, *Helmut Kohl*, p. 325.
- 235 Kohl, 1982-1990, p. 93; Schwarz, *Helmut Kohl*, p. 325-326.
- 236 Kohl, 1982-1990, p. 115-127; *Datenhandbuch*, par. 6.7: ‘Regierungsbildung’; Stüwe, *Regierungserklärungen*, p. 290-291.
- 237 *Informationsbrief Nr. 9 des FDP-Generalsekretärs vom 24.3.1983, IN5-305* ([http://www.thomas-dehler-stiftung.de/webcom/show\\_article.php/\\_c-1172/i.html](http://www.thomas-dehler-stiftung.de/webcom/show_article.php/_c-1172/i.html)); Görtemaker, *Geschichte*, p. 688.
- 238 Bijlage bij de genoemde *Informationsbrief*. De CDU verspreidde twee informatiekranten: *Informationsdienst der Christlich Demokratischen Union Deutschland*, nr. 12, 1983, waarvan een de bijlage met het coalitieakkoord was. Tekst te vinden op [www.kas.de](http://www.kas.de).
- 239 Lothar Probst, ‘Bündnis 90/Die Grünen’, in: Decker en Neu, *Handbuch*, p. 173-188.
- 240 Ismayr, *Der Deutsche Bundestag*, p. 190; Jesse, *Koalitionsaussagen*, p. 91.
- 241 *Protokolle Bundestag*, 4 mei 1983, p. 114.
- 242 Kohl, 1982-1990, p. 127; *Protokolle Bundestag*, 4 mei 1983, p. 71.
- 243 *Protokolle Bundestag*, 6 mei 1983, p. 291.
- 244 Schwarz, *Helmut Kohl*, p. 385.
- 245 Kohl, 1982-1990, p. 117; Jesse, *Koalitionsaussagen*, p. 91-92; *Datenhandbuch*, par. 1.9: ‘Wahlkampf-Slogans der Parteien’; Stüwe, *Regierungserklärungen*, p. 312; Schwarz, *Helmut Kohl*, p. 384-397.
- 246 Schwarz, *Helmut Kohl*, p. 384-397; Kohl, 1982-1990, p. 492.
- 247 Wolfgang Ismayr, *Der Deutsche Bundestag*, p. 191-196.
- 248 De beide versies staan op de eerder genoemde websites van de wetenschappelijke bureaus van resp. CDU en FDP; *Datenhandbuch*, par. 6.10: ‘Koalitionsvereinbarungen und Koalitionsausschüsse’; Sabine Kropp en Roland Sturm, *Koalitionen und Koalitionsvereinbarungen*, p. 94; Ismayr, *Der Deutsche Bundestag*, p. 191-195.
- 249 *Informationsbrief Nr. 3 des FDP-Generalsekretärs vom 12.3.1987, IN5-306*; Stüwe, *Regierungserklärungen*, p. 26.
- 250 Kohl, 1982-1990, p. 494-495.
- 251 Idem, p. 493; Schwarz, *Helmut Kohl*, p. 389.
- 252 Schwarz, *Helmut Kohl*, p. 491-527.



- 253 Deze paragraaf is ontleend aan Görtemaker, *Geschichte*, p. 730-770, tenzij anders vermeld.
- 254 Günter Schabowski im Gespräch mit Frank Sieren – *Wir haben fast alles falsch gemacht – Die letzten Tage der DDR*; Görtemaker, *Geschichte*, p. 733-734.
- 255 Helmut Kohl, *Erinnerungen 1990-1994*, p. 47.
- 256 *Datenhandbuch*, par. 28.2, 'Volkskammerwahl vom 18. März 1990' en 28.8, 'Ministerrat der DDR'; Görtemaker, *Geschichte*, p. 744-748.
- 257 Schwarz, *Helmut Kohl*, p. 580-596; Kohl, *1990-1994*, p. 194-198.
- 258 *Datenhandbuch*, par. 7.4 'Chronik der deutschen Vereinigung'; BVerfGE 82, 322 e.v.
- 259 Schwarz, *Helmut Kohl*, p. 596-599, Stüwe, *Regierungserklärungen*, p. 340.
- 260 Jesse, *Koalitionsaussagen*, p. 92.
- 261 Kohl, *1990 – 1994*, p. 293-297; Schwarz, *Helmut Kohl*, p. 621-631; het coalitie-akkoord staat als CDU-*Dokumentation 2/91* op de website [www.kas.de](http://www.kas.de).
- 262 Schwarz, *Helmut Kohl*, p. 630; Monique Leyenaar, *Hare Excellentie – 60 jaar vrouwelijke ministers in Nederland*, p. 220.
- 263 Schwarz, *Helmut Kohl*, p. 720-737.
- 264 Rudzio, *Das politische System*, p. 120-125.
- 265 Idem.
- 266 Deze paragraaf is, tenzij anders vermeld, gebaseerd op: Schwarz, *Helmut Kohl*, p. 658-663, 752-779.
- 267 Schwarz, *Helmut Kohl*, p. 663.
- 268 Idem, p. 757.
- 269 Idem, p. 758; Von Beyme, *Das politische System*, p. 97.
- 270 *Datenhandbuch* par. 1.19: 'Überhangmandate'.
- 271 Uitspraak van 10 april 1997: 2 BvF 1/95.
- 272 Uitspraak van 3 juli 2008: 2 BvD 1/07, 2 BvC 7/07.
- 273 Uitspraak van 25 juli 2012: 2 BvF 3/11, 2 BvR 2670/11, 2 BvE 9/11; Von Beyme, *Das politische System*, p. 93; *Datenhandbuch*, par. 1.13: 'Überhangmandate und Ausgleichsmandate', aanvulling te vinden op [www.bundestag.de](http://www.bundestag.de)
- 274 Ismayr, *Der Deutsche Bundestag*, p. 197-198.
- 275 Klaus von Beyme, 'Koalitionsbildung und Programmsteuerung', in: Hans-Ulrich Derlien en Axel Murswieck (red.), *Regieren nach Wahlen*, p. 93.
- 276 Schwarz, *Helmut Kohl*, p. 763.
- 277 Idem, p. 770.
- 278 *Datenhandbuch*, par. 11.8: 'Bundestag und Bundesrat'.
- 279 Knippenberg, *De Senaat*, p. 194-195.
- 280 *Datenhandbuch*, par. 11.9: 'Vermittlungsverfahren'.
- 281 Knippenberg, *De Senaat*, p. 195.
- 282 Münch, in: Derlien en Murswieck, *Regieren nach Wahlen*, p. 151-152.
- 283 Kropp en Sturm, *Koalitionen und Koalitionsvereinbarungen*, p. 192.
- 284 Idem, p. 193.
- 285 Idem, p. 195.
- 286 Idem, p. 195-196.

- 287 *Datenhandbuch*, par. 10.4: 'Vermittlungsverfahren'.
- 288 Schwarz, *Helmut Kohl*, p. 759-760, 819-832; Stüwe, *Regierungserklärungen*, p. 386.
- 289 Münch, in: Derlien en Murswieck, *Regieren nach Wahlen*, p. 153.
- 290 Langguth, *Machtmenschen*, p. 204-208; Eckhard Jesse, 'Die Wahrscheinlichkeiten und die Sinnvolle Koalitionen (vor) der Bundestagswahl 2002', in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Heft 3/2002, p. 424.
- 291 Langguth, *Machtmenschen*, p. 208-209; Gregor Schöllgen, *Gerhard Schröder – Die Biographie*, p. 369.
- 292 Jesse, *Koalitionsaussagen*, p. 92. Vgl. Spier, die de Groenen al vanaf 1990 indeelt als *koalitionsfähig*, omdat hij het jaar na de tweede deelname in een regering beschouwt als ijkpunt. Tim Spier, 'Das Ende der Lagerpolarisierung? Lagerübergreifende Koalitionen in den deutschen BundesLändern', in: Karl Rudolf Korte (red.), *Die Bundestagswahl 2009*, p. 311.
- 293 Schwarz, *Helmut Kohl*, p. 819-844.
- 294 Schöllgen, *Gerhard Schröder*, p. 364.
- 295 Idem, p. 366; Gerhard Schröder, *Entscheidungen – Mein Leben in der Politik*, p. 103.
- 296 Schöllgen, *Gerhard Schröder*, p. 367-368; Langguth, *Machtmenschen*, p. 211.
- 297 *Protokolle Bundestag*, 16 oktober 1998, p. 23136.
- 298 In Duitsland wordt onderscheid gemaakt tussen *parlamentarische Staatssekretäre*, die de minister kunnen vertegenwoordigen bij sommige debatten in de Bondsdag en bijna altijd lid zijn van de Bondsdag, en *beamtete Staatssekretäre*, die een hoge ambtelijke positie bekleden. De parlementaire staatssecretarissen in het *Bundeskanzleramt* en op BZ worden aangeduid als *Staatsminister*. Omdat hun rol niet bepalend is voor de coalitievorming wordt er in dit boek van afgezien hier nader op in te gaan, zoals ook wordt vermeld in de inleiding over coalitievorming.
- 299 *Aufbruch und Erneuerung – Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert – Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und Bündnis 90/ Die Grünen*, op [www.spd.de](http://www.spd.de).
- 300 Oskar Lafontaine, *Das Herz schlägt links*, p. 120; Langguth, *Machtmenschen*, p. 211-215; Schöllgen, *Gerhard Schröder*, p. 376-379.
- 301 Ismayr, *Der Deutsche Bundestag*, p. 194.
- 302 Schöllgen, *Gerhard Schröder*, p. 383.
- 303 Deze paragraaf is, tenzij anders vermeld, gebaseerd op het hoofdstuk over de periode 1998-2002 uit de Schröder-biografie van Gregor Schöllgen uit 2015 (p. 383-647).
- 304 Schöllgen telt daarbij *Staatsminister* en Jost Stollmann mee (p. 525).
- 305 Langguth, *Machtmenschen*, p. 232.
- 306 Schöllgen, *Gerhard Schröder*, p. 750-754.
- 307 Joschka Fischer – "I am not convinced" – *Der Irak-Krieg und die rot-grünen Jahre*, p. 57-61; *Datenhandbuch*, par. 6.14: 'Vertrauensfrage des Bundeskanzlers', aanvulling na 1999 te vinden op [www.bundestag.de](http://www.bundestag.de).
- 308 Schöllgen, *Gerhard Schröder*, p. 575.
- 309 Jesse, *Koalitionsaussagen*, p. 93.

- 310 Schöllgen, *Gerhard Schröder*, p. 592-594.
- 311 Schöllgen, *Gerhard Schröder*, p. 629-635.
- 312 Idem, p. 638-639; *Koalitionsvertrag 2002 – 2006: Erneuerung – Gerechtigkeit – Nachhaltigkeit*
- 313 Schöllgen, *Gerhard Schröder*, p. 645.
- 314 Schöllgen, *Gerhard Schröder*, p. 635-646.
- 315 Schöllgen, *Gerhard Schröder*, p. 658-659, 739-741.
- 316 Door de auteur waargenomen, bijvoorbeeld tijdens de gaypride aldaar.
- 317 Schöllgen, *Gerhard Schröder*, p. 738-739; *Datenhandbuch*, par. 10.3: 'Bundestag und Bundesrat', aanvulling op [www.bundestag.de](http://www.bundestag.de). De Duitse politicoloog Gerd Langguth hierover: <https://www.duitslandinstituut.nl/artikel/518/merkels-coalitiecrisis>.
- 318 Schöllgen, *Gerhard Schröder*, p. 777-779.
- 319 Idem, p. 829-842. Schöllgen ontleent het getal van 29 maal *Einspruch*, die er volgens Schröder geweest zou zijn tussen 2002 en 2005, aan dit debat. Volgens het *Datenhandbuch* was dat in die periode 22 keer gebeurd, en tussen 1998 en 2002 zeven maal. Tot 1998 was dit volgens het *Datenhandbuch* 56 maal gebeurd. De Bondsdag kan *Einspruch* van de *Bundesrat* daarna overstemmen, zoals blijkt uit het schema van de gang van een wetsvoorstel.
- 320 *Protokolle Bundestag*, 1 juli 2005, p. 17472.
- 321 Schöllgen, *Gerhard Schröder*, p. 844.
- 322 'Chronik der Vertrauensfrage des Bundeskanzlers Gerhard Schröder am 1. Juli 2005 und die Auflösung des Deutschen Bundestages am 21. Juli 2005', in: *Datenhandbuch*, par. 6.14: *Vertrauensfrage des Bundeskanzlers*, aanvulling op [www.bundestag.de](http://www.bundestag.de).
- 323 Uitspraak van 25 augustus 2005: 2 BvE 4/05. De geciteerde passage staat in de (genummerde) alinea 165 van de uitspraak op [www.bundesverfassungsgericht.de](http://www.bundesverfassungsgericht.de).
- 324 Bijv. Wolf-Rüdiger Schenke, 'Das "gefühlte" Misstrauen Zur Verfassungsrecht-lage nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 25.8.2005 zur Vertrauensfrage nach Art. 68 GG', in: *Zeitschrift für Politik*, 53. jrg. 1/2006, p. 26-49.
- 325 Jesse, *Koalitionsaussagen*, p. 93.
- 326 Schöllgen, *Gerhard Schröder*, p. 856-863.
- 327 Langguth, *Machtmenschen*, p. 398-403; Uwe Thaysen, 'Regierungsbildung 2005: Merkel, Merkel I, Merkel II?', in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Heft 3/2006, p. 591-605.
- 328 Schöllgen, *Gerhard Schröder*, p. 856-863.
- 329 Uwe Jun, *Auf dem Weg zur Grossen Koalition: Regierungsbildung in Deutschland 2005*, in: Helge Batt en Jens Tenscher, *100 Tage Schonfrist nach der Bundestagswahl 2005*, p. 34; Michaela W. Richter, *Elements of Surprise: The 2005 Election and the Formation of the Grand Coalition*, in: *German Politics*, dl. 15, nr. 4, dec. 2006, p. 517.
- 330 Jun, *Auf dem Weg*, p. 34-37.
- 331 *Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD – Gemeinsam für Deutschland – mit Mut und Menschlichkeit*, p. 141.
- 332 Patrick Horst, 'Koalitionsbildungen und Koalitionsstrategien im neuen Fünf-parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland', in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, jrg. 20, Heft 3-4/2010, p. 356.

- 333 Oskar Niedermayer, 'Die Entwicklung des bundesdeutschen Parteiensystems', in: Decker en Neu, *Handbuch*, p. 126-131.
- 334 Von Alemann, *Das Parteiensystem*, p. 84-96; Uwe Jun, 'Volksparteien under pressure: Challenges and Adaptation', in: *German Politics*, dl. 20, nr. 1, maart 2011, p. 200-222.
- 335 Oskar Niedermayer, *Die Entwicklung des bundesdeutschen Parteiensystems*, in: Decker en Neu, *Handbuch*, p. 126-131.
- 336 Het navolgende is (tenzij anders vermeld) gebaseerd op: Stephan Klecha, 'Komplexe Koalitionen', in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Heft 2/2011, p. 334-346. Dit artikel geeft de stand t/m 2010 weer en is hier geactualiseerd tot december 2016.
- 337 Feitelijk verlieten de Groenen de coalitie in Brandenburg al in maart 1994, waarna SPD en FDP doorgeerden.
- 338 Schöllgen, p. 818; Stephan Klecha, 'Schleswig-Holstein', in: Stephan Klecha, Friedrich-Ebert-stiftung (red.), *Minderheitsregierungen in Deutschland*, p. 192-201.
- 339 Niko Switek, 'Unpopulär aber ohne Alternative? Dreier-Bündnisse als Antwort auf das Fünfparteiensystem', in: Karl-Rudolf Korte (red.), *Die Bundestagswahl 2009*, p. 327-330.
- 340 Oskar Niedermayer (red.), *Die Parteien nach der Bundestagswahl 2005*, p. 7-36.
- 341 Tenzij anders vermeld, volgt deze paragraaf: Thomas Saalfeld, 'Regierungsbildung 2009: Merkel II und ein höchst unvollständiger Koalitionsvertrag', in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Heft 1/2010, p. 181-206.
- 342 Timo Grunden, 'Ein schwarz-gelbes Projekt?', in: Karl-Rudolf Korte (red.), *Die Bundestagswahl 2009*, p. 345-370.
- 343 De Chef van het *Bundeskanzleramt* is hierbij niet meegeteld.
- 344 Interview op [www.deutschlandradio.nl](http://www.deutschlandradio.nl); verklaring van Köhler over zijn terugtreden op [www.bundespraesident.de](http://www.bundespraesident.de); Horst Lübke, 'Im Tunnel', *Der Spiegel*, nr. 22 resp. 23, 2010.
- 345 *Datenhandbuch*, par. 16.2: 'Wahl des Bundespräsidenten', aanvulling op [www.bundestag.de](http://www.bundestag.de); 'Rot-Grün plus nix', *Der Spiegel*, nr. 27, 2010.
- 346 'Verführerischer Kredit'; 'Filmreife Affäre'; 'Das Leben danach', *Der Spiegel*, resp. nr. 51, 2011; nr. 8, 2012; en nr. 10, 2014.
- 347 Aanvulling *Datenhandbuch*, par. 16.2: 'Wahl des Bundespräsidenten'; 'Merkels Alptraum', *Der Spiegel*, nr. 9, 2012.
- 348 Karl-Rudolf Korte (red.), *Die Bundestagswahl 2013 – Analysen der Wahl-, Parteien-, Kommunikations- und Regierungsforschung*, p. 9-31.
- 349 Stephanie Geise en Klaus Kamps, 'Negative campaigning auf Wahlplakaten: Konstruktion, Operationalisierung, Wirkungspotentiale', in: Korte (red.), *Die Bundestagswahl 2013*, p. 343-385.
- 350 Frank Decker, 'Zur Entwicklung des bundesdeutschen Parteiensystems vor und nach der Bundestagswahl 2013: Überwindung der koalitionspolitischen Segmentierung', in: Korte, *Die Bundestagswahl 2013*, p. 154.
- 351 Uitspraak van 6 december 2013: 2 BvQ55/13. Artikel 21, lid 1, eerste zin luidt sinds 1949: 'Die Parteien wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit.'
- 352 Hendrik Träger, 'Innerparteiliche Willensbildung- und Entscheidungsprozesse

zur Bundestagswahl 2013: Eine Urwahl, zwei Mitgliederentscheide und neue Verfahren der Wahlprogrammierarbeit’, in: Karl-Rudolf Korte, *Die Bundestagswahl 2013*, p. 278–280; Timo Grunden, ‘Das Programm der Grossen Koalition: eine Regierung der sozialstaatlichen Restauration?’, in: Karl-Rudolf Korte, *Die Bundestagswahl 2013*, p. 514–518.

353 De vierde P – van personen – zal, zoals aangekondigd in de inleiding over coalitievorming in hoofdstuk 5, in vergelijkende zin aan de orde komen.

354 Ismayr, *Der Deutsche Bundestag*, p. 196–202.

355 Saalfeld, ‘Stable Parties’, in: Müller e.a., p. 49. Alleen bij 1966 staat de waarde twee vermeldt en bij 1962 de waarde 1, met de voetnoot dat de gesprekken tussen SPD en FDP toen niet als ‘full-scale-coalition talks’ beschouwd kunnen worden.

356 Von Beyme, *Das politische System*, p. 67.

357 De berekening is uitgevoerd aan de hand van paragraaf 11.8 van het *Datenhandbuch*: ‘Bundestag und Bundesrat’, de aanvulling daarop vanaf 1998 op [www.bundestag.de](http://www.bundestag.de) en vanaf 2009 eigen berekening. Weergegeven is steeds het percentage van het totaal aantal zetels (in Bondsdag) en het totaal aantal stemmen (in de *Bundesrat*) aan het einde van het vermelde jaar. De fluctuaties zijn in werkelijkheid groter, omdat veranderingen bij de waarden voor de *Bundesrat* het hele jaar door voorkomen. Alleen de jaartallen van de belangrijkste coalitiewisselingen zijn vermeld. Coalitie en oppositie samen tellen in de *Bundesrat* meestal niet op tot 100% vanwege de gemengd geregeerde *Länder*. Het totale aantal zetels van zowel Bondsdag als *Bundesrat* fluctueert. In 1949 bedroeg dit in de Bondsdag 402, in 2013 waren dat er 631; de *Bundesrat* begon met 43 zetels (exclusief West-Berlijn) en heeft er nu 69. In beide gevallen werd de grootste sprong gemaakt door de Duitse hereniging in 1990. In de grafiek is dat gecorrigeerd door de percentages van het totale aantal zetels in de Bondsdag en het totale aantal stemmen in de *Bundesrat* weer te geven.

358 Stüwe, *Regierungserklärungen*, p. 15–18.

359 Buzogány en Kropp, *Koalitionen von Parteien*, p. 276–277.

360 Ten behoeve van de berekening zijn de periodes afgerond: het eerste kabinet van Kohl is bijvoorbeeld bepaald op een half jaar. Voor de FDP is er in de berekening steeds van uitgegaan dat zij na februari 1956 niet meer deelnam aan de toenmalige coalitie. Het verschil tussen de cijfers voor een hoofdbeleidsgebied en voor afzonderlijke departementen kan er mede uit worden verklaard dat niet alle posten die daaronder vielen, zijn meegenomen: Ontwikkelingssamenwerking en Volksgezondheid bijvoorbeeld niet, omdat die pas later ontstaan zijn. De Chef van het *Bundeskanzleramt* is in de afzonderlijke tabellen steeds genoemd bij ‘Binnenland’, maar in deze geaggregeerde tabel buiten beschouwing gelaten omdat het geen departement van binnenlands bestuur betreft. Als een departement een (klein) deel van de tijd nog niet bestond (bijvoorbeeld Gezinszaken in de periode 1949–1953), is dat buiten de berekening gelaten.

361 Artikel 26 lid 1: ‘Beschließt die Bundesregierung in einer Frage von finanzieller Bedeutung gegen oder ohne die Stimme des Bundesministers der Finanzen, so kann dieser gegen den Beschluß ausdrücklich Widerspruch erheben. Wird Widerspruch nach Satz 1 oder in gesetzlich vorgesehenen Fällen erhoben, so ist über die

Angelegenheit in einer weiteren Sitzung der Bundesregierung erneut abzustimmen. Die Durchführung der Angelegenheit, der der Bundesminister der Finanzen widersprochen hat, muß unterbleiben, wenn sie nicht in der neuen Abstimmung in Anwesenheit des Bundesministers der Finanzen oder seines Vertreters von der Mehrheit sämtlicher Bundesminister beschlossen wird und der Bundeskanzler mit der Mehrheit gestimmt hat.'

362 Artikel 26 lid 2: 'Entsprechendes gilt, wenn der Bundesminister der Justiz oder der Bundesminister des Innern gegen einen Gesetz- oder Verordnungsentwurf oder eine Maßnahme der Bundesregierung wegen ihrer Unvereinbarkeit mit geltendem Recht Widerspruch erhebt.'

363 Fasseur, *Krijgshaftig*, p. 509; dr. M.D. Bogaarts, *Parlementaire geschiedenis van Nederland na 1945 – De periode van het kabinet-Beel*, band A, p. 21-31.

364 Van Baalen en Van Kessel, *Vijftig stappen*, stap 6, met name p. 54.

365 Fasseur, *Krijgshaftig*, p. 509, 524; R.J.J. Stevens, L.J. Giebels en P.F. Maas, *De formatiedagboeken van Beel 1945-1973*, p. 5-6; Langeveld, *Willem Schermerhorn*, p. 346; Daalder, *Gedreven en Behoedzaam*, p. 412-416.

366 Langeveld, *Willem Schermerhorn*, p. 345-346; Stevens, Giebels en Maas, *De formatiedagboeken van Beel*, p. 7-9.

367 Tot maart 1946: Openbare Werken en Wederopbouw. Vanaf maart 1946: Wederopbouw en Volkshuisvesting. Verkeer en Waterstaat vanaf maart 1947, daarvoor Verkeer.

368 Vgl. Bosmans en Van Kessel, *Parlementaire geschiedenis*, p. 72, die wel van een parlementair kabinet spreken.

369 Net als bij *Bundeskanzleramt* voor Duitsland wordt het departement van Algemene Zaken niet in de tabel getoond, omdat het zich niet laat indelen in een van de vijf 'hoeken'. Uit de tabel blijkt dus niet welke partij de minister-president leverde.

370 Stevens, Giebels en Maas, *De formatiedagboeken van Beel*, p. 7-9; Lambert Giebels, *Beel – van vazal tot onderkoning*, p. 139, 153-156; Bosmans en Van Kessel, *Parlementaire geschiedenis*, p. 65-66; Bogaarts, *Het kabinet-Beel*, p. 163-175.

371 Van Baalen en Van Kessel, *Vijftig stappen*, p. 57.

372 Bogaarts, *Het kabinet-Beel*, p. 49-66.

373 Idem, p. 4245-4254; Giebels, *Beel*, p. 149-153, 195-198.

374 HTK, 5 juli 1946, p. 46.

375 Langeveld, *Willem Schermerhorn*, p. 378-385; Bogaarts, *Het kabinet-Beel*, p. 3328-3329, 3631-3636; Fasseur, *Krijgshaftig*, p. 524-527.

376 Giebels, *Beel*, p. 198-218; Fasseur, *Krijgshaftig*, p. 527-530.

377 Bogaarts, *Het kabinet-Beel*, p. 2938-2947.

378 Het toenmalige artikel 202: 'Elk voorstel tot verandering in de Grondwet wijst de voorgestelde verandering uitdrukkelijk aan. De wet verklaart dat er grond bestaat om het voorstel, zoo als zij het vaststelt, in overweging te nemen.' En artikel 203: 'Na de afkondiging dezer wet worden de Kamers ontbonden. De nieuwe Kamers overwegen dat voorstel en kunnen niet dan met twee derden der uitgebrachte stemmen de aan haar overeenkomstig voornoemde wet voorgestelde verandering aannemen.' Van den Berg, *De aanspraak der natie – Het koninklijk recht van Kamerontbinding en de rol*



van de kiezer, oratie 2004, p. 2 (op [www.maastrichtuniversity.nl](http://www.maastrichtuniversity.nl)).

379 Giebels, *Beel*, p. 229-231; Bogaarts, *Het kabinet-Beel*, p. 2199-2209.

380 P.F. Maas en J.M.M.J. Clerx (red.), *Het kabinet-Drees-Van Schaik*, p. 44, 68-71, 94-101; Bosmans en Van Kessel, *Parlementaire geschiedenis*, p. 79-80.

381 Fasseur, *Krijgshaftig*, p. 536-537.

382 Maas en Clerx, *Het kabinet-Drees-Van Schaik*, p. 123-138, 149; Giebels, *Beel*, p. 234-237; Anneke Visser, *Alleen bij uiterste noodzaak?*, p. 34.

383 J.E.C.M. van Oerle, *Kabinetformatie onder hoogspanning*, p. 54-56; Vgl: Prof. mr. P.P.T. Bovend'Eert, prof. mr. H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse parlement*, p. 457-462; J.Th.J. van den Berg, 'Snelle bevalling, krachtige naweeën', in: *SD&D* 11/12 (2012), p. 14.

384 Maas en Clerx, *Het kabinet-Drees-Van Schaik*, p. 145-147; Bovend'Eert en Kummeling, *Het Nederlandse parlement*, p. 443-445; Van Baalen en Van Kessel, *Vijftig stappen*, p. 23-25, 245-269.

385 Giebels, *Beel*, p. 237-239.

386 Na 27 september 1949: Uniezaken en Overzeese Rijksdelen.

387 Prof. mr. J.J. Vis, 'Ministeriële verantwoordelijkheid en kabinetformatie', in: prof. mr. D.J. Elzinga, *Ministeriële verantwoordelijkheid in Nederland*, p. 177-185; J.Th.J. van den Berg, *Macht verloren, gezag versterkt*, p. 121-122; Daalder, *Vier jaar nachtmerrie – Willem Drees 1886-1988 – De Indonesische kwestie*, p. 188-198; Maas en Clerx, *Het kabinet-Drees-Van Schaik*, p. 164-176, 879-886; Van Baalen en Van Kessel, *Vijftig stappen*, p. 191; vgl. Bovend'Eert en Kummeling, *Het Nederlandse parlement*, die op p. 452 spreken van de 'formateur/beoogd premier'. Van Oerle vermeldt (p. 98) dat Romme op 5 augustus sprak van 'een stormpje' in de KVP-fractie: vijf leden daarvan hadden zich uitgesproken tegen Drees als premier.

388 Anneke Visser, *Alleen bij uiterste noodzaak?*, p. 53; Bosmans en Van Kessel, *Parlementaire geschiedenis*, p. 80-81.

389 HTK 1948, 12 augustus 1948, p. 24.

390 Anneke Visser, *Alleen bij uiterste noodzaak?*, p. 57-81.

391 Prof. mr. F.J.F.M. Duynstee, *De kabinetformaties 1946-1965*, p. 36-37; *Het Parool*, 29 januari 1951; Visser, *Alleen bij uiterste noodzaak?*, p. 87; J.J.M. Ramakers, *Het kabinet Drees-II*, p. 6; J.J. Vis, 'Nieuwe trends in de kabinetformatie', in: *Op het snijvlak van recht en politiek – Opstellen aangeboden aan prof. mr. L. Prakke*, p. 298; Van den Berg, 'De "Tien Geboden" van de formatie', in: *Koning, Kamers, Kabinetformatie, Montesquieu Reeks*, nr. 2, p. 74.

392 J.A. Prins, *Tot het vormen van een kabinet, dat... Een vergelijkende studie tussen de aan het Staatshoofd uitgebrachte adviezen en de verstrekte (in)formatieopdrachten over de periode 1946-1989*, p. 31-32; mr. Dirk U. Stikker, *Memoires*, p. 205; Visser, *Alleen bij uiterste noodzaak?*, p. 84-87; W.H. Weenink, *Vrouw achter de troon – Marie Anne Tellegen 1893-1976*, p. 256-257.

393 Brief Juliana aan Stikker, 31 januari 1951: Nationaal Archief, Archief-Stikker, nr. 63.

394 Jolande Withuis, *Juliana – Vorstin in een mannenwereld*, p. 401-414; Visser, *Alleen bij uiterste noodzaak?*, p. 87-91; Duynstee, *De kabinetformaties*, p. 37.



- 395 Visser, *Alleen bij uiterste noodzaak?*, p. 92-93; Duynstee, *De kabinetsformaties*, p. 38-40.
- 396 Prins, *Tot het vormen van een kabinet, dat...*, p. 31-37.
- 397 Anneke Visser, *Alleen bij uiterste noodzaak?*, p. 93-96; P. B. van der Heiden, P.G.T.W. van Griensven en J.J.M. Ramakers, 'Hoofdstuk 1: Brede basishobby rond een operettecrisis. De formatie van het kabinet-Drees II', in: J.J.M. Ramakers (red.), *Het kabinet Drees-II*, p. 8-9.
- 398 J.J.M. Ramakers (red.), *Het kabinet-Drees II*, p. 5-13, 771-773; Bovend'Eert en Kummeling, *Het Nederlandse parlement*, p. 454; Van Baalen en Van Kessel, *Vijftig stappen*, p. 163-166.
- 399 Anneke Visser, *Alleen bij uiterste noodzaak?*, p. 99-111; Ramakers, *Het kabinet Drees-II*, p. 10-14, 771-773; Hans Daalder en Jelle Gaemers, *Premier en elder statesman – Willem Drees 1886-1988 – De jaren 1948-1988*, p. 39-41.
- 400 Na 27 september 1949: Uniezaken en Overzeese Rijksdelen.
- 401 Daalder en Gaemers, *Premier en elder statesman*, p. 41.
- 402 Zie bijvoorbeeld: Van Baalen en Van Kessel, *Vijftig stappen*, p. 134.
- 403 Peter van der Heiden en Johan van Merriënboer, 'Hoofdstuk 1: Een kabinet zonder regeerprogram? Verkiezingen, formatie en samenstelling', in: Carla van Baalen en Jan Ramakers (red.), *Het kabinet-Drees III*, p. 5-8; Bosmans en Van Kessel, p. 92; Daalder en Gaemers, *Premier en elder statesman*, p. 36.
- 404 Daalder en Gaemers, *Premier en elder statesman*, p. 38-41; Van Baalen en Ramakers (red.), *Het kabinet Drees-III*, p. 12-15, 41, 577-581; Anneke Visser, *Alleen bij uiterste noodzaak?*, p. 126-148.
- 405 Duynstee heeft in zijn bijlage 1 al deze communiqués over de periode 1946-1965 vermeld. Vgl. Van Baalen en Van Kessel, *Vijftig stappen*, p. 70.
- 406 Stevens, Giebels en Maas, *De formatiedagboeken van Beel*, p. 96; Giebels, *Beel*, p. 343; Visser, *Alleen bij uiterste noodzaak?*, p. 148-150; Bosmans en Van Kessel, *Parlementaire geschiedenis*, p. 93.
- 407 Van der Heiden en Van Merriënboer, in: Van Baalen en Ramakers, *Het kabinet Drees-III*, p. 41-42; Johan van Merriënboer en Jacco Pekelder, 'Hoofdstuk 1: Brede basis in een noodwoning. Verkiezingen, formatie en samenstelling van het kabinet-Drees IV', in: Jan Willem Brouwer en Peter van der Heiden (red.), *Het kabinet Drees IV en het kabinet Beel II*, p. 28.
- 408 Dr. W. Drees, *De vorming van het regeringsbeleid*, p. 5-15.
- 409 P.P.T. Bovend'Eert, *Regeerakkoorden en regeringsprogramma's*, p. 45-49, 78, 193-197.
- 410 Idem, p. 49; Van Merriënboer en Pekelder menen in *Het kabinet-Drees IV en het kabinet-Beel II* (p. 14) dat de gemengde methode inhoudt: parlementair in de binding met de fracties, extraparlamentair in het program.
- 411 In 1948 bevat de preambule alleen nog de extra zin: 'Het Kabinet aanvaardt het beginsel van vrijheid van godsdienst en van Zending en Missie in alle gebiedsdelen.' Maas en Clerx, *Het kabinet-Drees-Van Schaik*, p. 879.
- 412 Bogaarts, *Het kabinet-Beel*, p. 4245-4254; Maas en Clerx, *Het kabinet-Drees-Van Schaik*, p. 879-886; Ramakers (red.), *Het kabinet-Drees II*, p. 771-773; Van Baalen en Ramakers (red.), *Het kabinet Drees-III*, p. 577-581; prof.mr. J.J. Vis, *De ontbinding van het parlement*, p. 106-107.

- 413 Peter van der Heiden en Jacco Pekelder, 'De mythe van de dualistische jaren vijftig', in: *Jaarboek Parlementaire Geschiedenis* 2000, p. 62.
- 414 Bovend'Eert en Kummeling, *Het Nederlandse parlement*, p. 458-459; Van Baalen en Van Kessel, *Vijftig stappen*, p. 171-172.
- 415 Van der Heiden en Pekelder, *De mythe*, p. 64; Van Baalen en Ramakers, *Het kabinet Drees-III*, p. 41-42.
- 416 Bovend'Eert en Kummeling, *Het Nederlandse parlement*, p. 474-476. Vgl. Carla van Baalen, *Een rituele dans*, p. 8-11.
- 417 Idem, p. 147 e.v., p. 579; Peter Bootsma en Willem Breedveld, *De verbeelding aan de macht – Het kabinet-Den Uyl 1973-1977*, p. 29.
- 418 De officieuze informateur was Liefstinck op 6 augustus: Van Baalen en Van Kessel, *Vijftig stappen*, p. 70-71. De schaduwformateur was Staf van 6 tot 14 september: Brouwer en Van der Heiden, *Het kabinet Drees IV en het kabinet Beel II*, p. 22-23. Bij de zeven (in)formatierondes zijn twee opeenvolgende van Liefstinck gerekend en twee van Drees (als eerste en als laatste).
- 419 Brouwer en Van der Heiden, *Het kabinet Drees IV en het kabinet Beel II*, p. 12; Hans Daalder, *Drees en Soestdijk – De zaak-Hofmans en andere crises 1948-1958*, p. 152.
- 420 Visser, *Alleen bij uiterste noodzaak?*, p. 227-237; Prins, *Tot het vormen van een kabinet, dat...*, p. 53-59.
- 421 Visser, *Alleen bij uiterste noodzaak?*, p. 251-255.
- 422 Daalder en Gaemers, *Premier en elder statesman*, p. 320-323; Van Merriënboer en Pekelder in *Het kabinet Drees IV en het kabinet Beel II*, p. 23.
- 423 Brouwer en Van der Heiden, *Het kabinet Drees IV en het kabinet Beel II*, p. 24-26, 319-324; Van Baalen en Van Kessel, *Vijftig stappen*, p. 175.
- 424 Bosmans en Van Kessel, *Parlementaire geschiedenis*, p. 99; Van Merriënboer en Pekelder in *Het kabinet Drees IV en het kabinet Beel II*, p. 26-27.
- 425 Tot februari 1957 was Staf minister van Overzeese Rijksdelen ad interim; vanaf februari 1957 was er een tweede chu-minister en heette deze post 'Zaken overzee'.
- 426 Van Merriënboer en Pekelder in *Het kabinet Drees IV en het kabinet Beel II*, p. 20-22; Daalder en Gaemers, *Premier en elder statesman*, p. 317-320.
- 427 Visser, 'Alleen bij uiterste noodzaak?', p. 19-20; Hans Daudt, De ontwikkeling van de politieke machtsverhoudingen in Nederland sinds 1945' en 'Over partijpolitieke krachtsverhoudingen en coalitievorming', in: H. Daudt – *Echte politicologie*, p. 395-425.
- 428 Daalder en Gaemers, *Premier en elder statesman*, p. 342-372, Anne Bos, Peter van Griensven en Peter Van der Heiden, 'Hoofdstuk IV: De val van het kabinet' in: Brouwer en Van der Heiden, *Het kabinet Drees IV en het kabinet Beel II*, p. 286-290.
- 429 Prof.dr. J.Th.J. van den Berg, *De aanspraak der Natie' – Het koninklijk recht van kamerontbinding en de rol van de kiezer*, oratie, 2004, voetnoot op p. 16. De Grondwet en alle eerdere versies ervan staan uitgebreid toegelicht op [www.denederlandsegrondwet.nl](http://www.denederlandsegrondwet.nl)
- 430 Prof.mr. J.J. Vis, *De ontbinding van het parlement*, p. 70-75, 174; Visser, *Alleen bij uiterste noodzaak?*, p. 275-276; Brouwer en Van der Heiden, *Het kabinet Drees IV en het kabinet Beel II*, p. 284-286.
- 431 HTK 1958-1959, 23 december 1958, p. 536.

- 432 Van den Berg, *De aanspraak der Natie*, p. 6-7; Duynstee, *De kabinetsformaties*, p. 442; Daalder en Gaemers, *Premier en elder statesman*, p. 369; Vis, *De ontbinding van het parlement*, p. 106.
- 433 Alexander van Kessel, 'Hoofdstuk I: Van brede basis naar centrumrechts. Verkiezingen, formatie en samenstelling van het kabinet-De Quay', in: Jan Willem Brouwer en Jan Ramakers (red.), *Het kabinet-De Quay 1959-1963 – Regeren zonder rood*, p. 12-22; Prins, *Tot het vormen van een kabinet, dat...*, p. 66.
- 434 Duynstee, *De kabinetsformaties*, p. 220; Giebels, *Beel*, p. 452. In *De formatiedagboeken van Beel* van Stevens, Giebels en Maas bedraagt het aantal controversiële onderwerpen overigens twaalf met de PvdA en vijf met de VVD (p. 144-145). Van Kessel telt (in *Het kabinet-De Quay*) twee resterende geschilpunten, waarvan één overeenstemde met de twee van Giebels (de kinderbijslag) en één niet (de Mammootwet).
- 435 Van Kessel in *Het kabinet-De Quay*, p. 23.
- 436 Cees Meijer, *Jan de Quay (1901-1985) – Een biografie*, p. 242; Van Kessel in *Het kabinet-De Quay*, p. 25.
- 437 HTK 1959, 27 mei 1959, p. 58-59; Van Kessel in *Het kabinet-De Quay*, p. 26; H.D. Tjeenk Willink, *Niet de beperking, maar de ruimte – Beschouwingen over democratie en rechtsstaat*, p. 354.
- 438 Brouwer en Ramakers, *Het kabinet-De Quay*, p. 26-33, 419-425.
- 439 Van Baalen en Van Kessel, *Vijftig stappen*, p. 237.
- 440 Idem, p. 182-184.
- 441 J.A. Bornewasser, *Katholieke Volkspartij 1945-1980, Band I – Herkomst en groei (tot 1963)*, p. 493-515.
- 442 Van Kessel in *Het kabinet-De Quay*, p. 33, 37; Charlotte Brand, *Gevallen op het Binnenhof – Afgetreden ministers en staatssecretarissen 1918-1966*, p. 229-238.
- 443 Bornewasser, *Katholieke Volkspartij 1945-1980, Band I*, p. 493-515; Cees Meijer, *Jan de Quay*, p. 282-283.
- 444 Cees Meijer, *Jan de Quay*, p. 333-334.
- 445 Alexander van Kessel, 'Confessioneel-liberale samenwerking geprolonged', in: Peter van der Heiden en Alexander van Kessel (red.), *Rondom de Nacht van Schmelzer – De kabinetten-Marijnen, -Cals en -Zijlstra 1963-1967*, p. 15-18; Anne Bos, 'Hoofdstuk II: Het parlement aan het werk', in: Brouwer en Ramakers, *Het kabinet-De Quay*, p. 79-82.
- 446 Deze paragraaf is, tenzij anders vermeld, gebaseerd op Van der Heiden en Van Kessel (red.), *De kabinetten-Marijnen, -Cals en -Zijlstra*, p. 15-41 en 523-530.
- 447 Het betrof Bauke Roolvink. Peter Bootsma en Carla Hoetink, *Over lijken – Ontoelaatbaar taalgebruik in de Tweede Kamer*, p. 144.
- 448 Marga Klompé, Jo Cals en Gerard Veldkamp.
- 449 Stevens, Giebels en Maas, *De formatiedagboeken van Beel*, p. 152.
- 450 Peter van der Heiden en Alexander Van Kessel, *Rondom de Nacht van Schmelzer*, p. 150, 333; HTK 1963, p. 122-124; prof.dr. C.C. van Baalen, 'De kabinetsformatie en de instituties: De Tweede Kamer', in: *Koning, Kamers, kabinetsformatie, Montesquieu Reeks*, nr. 2, p. 20-22.
- 451 Wederom ging het hier om Veldkamp, Cals en Klompé.

- 452 Van Kessel in *De kabinetten-Marijnen, -Cals en -Zijlstra*, p. 40.
- 453 Stevens, Giebels en Maas, *De formatiedagboeken van Beel*, p. 167; Vis, *De ontbinding van het parlement*, p. 84, 102; Prins, *Tot het vormen van een kabinet, dat...*, p. 83-84; dr. A. Vondeling, *Nasmaak en voorproef*, p. 133; Peter van der Heiden en Charlotte Brand in *De kabinetten-Marijnen, -Cals en -Zijlstra*, p. 175.
- 454 C.A.J.M. Kortmann, *Constitutioneel recht*, p. 307.
- 455 Vis, *De ontbinding van het parlement*, p. 102, 104-114.
- 456 Vgl. prof.dr. J. Th. van den Berg, *De aanspraak der Natie*, p. 8.
- 457 Vis, *De ontbinding van het parlement*, p. 110-112; HTK 1976-1977, Kamerstuknr. 14222 nr. 3, p. 5; HTK 1978-1979, nr. 6, p. 4; nr. 7, p. 5.
- 458 HTK 1979-1980, 12 december 1979, p. 1922; 18 december 1979, p. 2073; Vis, *De ontbinding van het parlement*, p. 115-117, 121.
- 459 Vis, *De ontbinding van het parlement*, p. 115. Recenter stelde ook Van den Berg dat hier sprake is van 'een breed aanvaarde fatsoensnorm'. Het is zelfs een van zijn 'Tien geboden van de formatie', in: *Montesquieu Reeks*, nr. 2, p. 76.
- 460 Tenzij anders vermeld, is deze paragraaf gebaseerd op Van der Heiden en Brand in *De kabinetten-Marijnen, -Cals en -Zijlstra*, p. 175-196, en Paul van der Steen, *Cals - Koopman in verwachtingen 1914-1971*, p. 319-336.
- 461 Van der Heiden en Van Kessel (red.), *De kabinetten-Marijnen, -Cals en -Zijlstra*, p. 531-544; HTK 1964-1965, 27 april 1965, p. 1305-1318, Kamerstuknr. 8055; Vis, *De ontbinding van het parlement*, p. 106.
- 462 Gerard Veldkamp.
- 463 Van der Heiden en Van Kessel (red.), *De kabinetten-Marijnen, -Cals en -Zijlstra*, p. 343, 375-381.
- 464 Idem, p. 378, 382.
- 465 Geciteerd in: Menno van der Land, *Tussen ideaal en illusie - De geschiedenis van D66, 1966-2003*, p. 28.
- 466 Van Kessel in *De kabinetten-Marijnen, -Cals en -Zijlstra*, p. 382.
- 467 Philip van Praag, *Strategie en Illusie - Elf jaar intern debat in de PvdA (1966-1977)*, p. 41-42. De tekst van *Tien over Rood* staat op [www.dbnl.org](http://www.dbnl.org).
- 468 Van Praag, *Strategie en Illusie*, p. 64-66.
- 469 Idem, p. 82-91.
- 470 Idem, p. 119-126; *Keerpunt 1972 - Regeerakkoord van de progressieve drie*, p. 9. De tekst daarvan staat integraal op de website van het DNPP van de Rijksuniversiteit Groningen.
- 471 Van Praag, *Strategie en Illusie*, p. 112-116.
- 472 Het betrof Gerard Heyne den Bak.
- 473 Van Praag, *Strategie en Illusie*, p. 110.
- 474 Van der Heiden en Van Kessel (red.), *De kabinetten-Marijnen, -Cals en -Zijlstra*, p. 354-356, 357-359, 388-389.
- 475 Johan van Merriënboer, 'Hoofdstuk XI: Jelle zal wel zien', in: Van der Heiden en Van Kessel (red.), *De kabinetten-Marijnen, -Cals en -Zijlstra*, p. 389-391; Maas, *Kabinetformaties 1959-1973*, p. 189.
- 476 Mr. H.D. Tjeenk Willink, *Niet de beperking, maar de ruimte*, p. 356; J.Th.J. van

den Berg, 'Het merkwaardige karakter van Nederlandse kabinetsoormaties', in: *SC&D* 60 (2003), p. 69.

477 Van Merriënboer in *De kabinetten-Marijnen, -Cals en -Zijlstra*, p. 389-395; Paul van der Steen, p. 421. Vis meldt in *De ontbinding van het parlement* (p. 81) dat ook de VVD om steun gevraagd zou zijn.

478 Johan van Merriënboer en Carla van Baalen, *Polarisatie en hoogconjunctuur – Het kabinet-De Jong 1967-1971*, p. 16-19.

479 Vertoond in de tweedelige documentaire *De illusie aan de macht*, die te zien is op [www.npo.nl](http://www.npo.nl).

480 Het vervolg van deze paragraaf is, tenzij anders vermeld, gebaseerd op: Johan van Merriënboer en Carla van Baalen, *Het kabinet-De Jong*, p. 22-41.

481 Brouwer en Van Merriënboer, *P.J.S. de Jong – Een biografie*, p. 139; Anet Bleich, *Joop den Uyl*, p. 243-244.

482 Het boekje is getiteld *Regeringsverklaring 18/4/67*.

483 *Trouw*, 2 augustus 2016.

484 Wilfred Scholten, *Mooie Barend – Biografie van B.W. Biesheuvel 1920-2001*, p. 287.

485 Het betrof Joop Bakker, de beoogd minister van Verkeer en Waterstaat, die Wim Schut polste en hem daarna aan Biesheuvel voorstelde. Bauke Roolvink was de derde ARP-minister, op Sociale Zaken. Johan van Merriënboer, 'Hoofdstuk I: Formatie '67: Jelle wil niet, Joop mag niet, Norbertk kan niet en Barend durft niet', in: Van Merriënboer en Van Baalen (red.), *Het kabinet-De Jong*, p. 41.

486 HTK 1967: 18 april, p. 24 en Aanhangsel, p. 175, nr. 85.

487 Stevens, Giebels en Maas, *De formatiedagboeken van Beel*, p. 259-263.

488 HTK 1967, 19 april 1967, p. 60; Van Baalen en Van Kessel, *Vijftig stappen*, p. 57-61; Scholten, *Mooie Barend*, p. 314-319; *Openbaarheid openheid – rapport van de commissie heroriëntatie overheidsvoorlichting*, p. 43-57.

489 HTK 1967, 18 april 1967, p. 27.

490 Giebels, *Beel*, p. 566.

491 Karin van Leeuwen, *Thorbecke*, p. 122.

492 Van Leeuwen, *Thorbecke*, p. 103-132; L. van Poelgeest, *Kabinetsoormaties 1982-2002 – Een staatkundig overzicht*, p. 9; Ed van Thijn, *Democratie als hartstocht*, p. 9; HTK 1970-1971, 18 februari 1971, p. 2934. Vgl: Carla van Baalen en Charlotte Brand, 'Hoofdstuk VI: Grutterswaar in plaats van belangrijke staatkundige vernieuwingen', in: Van Merriënboer en Van Baalen, *Het kabinet-De Jong*, p. 273-291.

493 Van Baalen en Van Kessel, *Vijftig stappen*, p. 27; HTK 1970-1971, Kamerstuknr. 10993, nr. 9.

494 De motie werd gesteund door de KVP, PvdA, VVD en ARP (met uitzondering van drie leden), de Boerenpartij, PSP, CPN, groep-Goedhart en vier leden van de CHU-fractie. HTK 1970-1971, 2 maart 1971, p. 3058.

495 HEK 1970-1971, 23 februari 1971, p. 713-734. Grondwetsartikelen op [www.denerlandsegrondwet.nl](http://www.denerlandsegrondwet.nl).

496 Van der Pot, *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, p. 529.

497 HTK 1970-1971, 30 maart 1971, p. 3563-3566.

498 HTK 1970-1971, 31 maart 1971, p. 3632; Kamerstuknr. 11213, nr. 3.

- 499 Scholten, *Mooie Barend*, p. 371-374; Robbert Ammerlaan, *Het verschijnsel Schmelzer*, p. 337-339.
- 500 Bornewasser, *Katholieke Volkspartij 1945-1980, Band II – Heroriëntatie en integratie (1963-1980)*, p. 392-402; Brouwer en Van Merriënboer, *P.J.S. de Jong*, p. 282-288; Scholten, *Mooie Barend*, p. 374-375; Marcel ten Hooven en Ron de Jong, *Geschiedenis van de Christelijk-Historische Unie*, p. 289-290.
- 501 Frans Goedhart en Wijbrand Schuitemaker.
- 502 Van Praag, *Strategie en Illusie*, p. 92-95; Daalder en Gaemers, *Premier en elder statesman*, p. 467-478.
- 503 Scholten, *Mooie Barend*, p. 384-386.
- 504 HTK 1971, 11 mei 1971, p. 9.
- 505 Van Baalen, 'De kabinetsformatie en de instituties: de Tweede Kamer', in: *Koning, Kamers, kabinetsformatie, Montesquieu Reeks*, nr. 2, p. 22-25.
- 506 HTK 1971, 12 mei 1971, p. 25.
- 507 Idem, p. 23.
- 508 Idem, p. 45.
- 509 HTK 1974-1975, Kamerstuknr. 12944, nrs. 17, 26, p. 2449. Vóór stemden KVP, ARP, CHU, VVD, DS'70, GPV, SGP, Boerenpartij, RKPN, PSP en CPN. Van Poelgeest, *Kabinetsformaties 1982-2002*, p. 9.
- 510 Prins, *Tot het vormen van een kabinet, dat...*, p. 105.
- 511 Scholten, *Mooie Barend*, p. 388-389.
- 512 HTK 1971, Kamerstuknr. 11357, nr. 2.
- 513 Scholten, *Mooie Barend*, p. 389-402; Bornewasser, *Katholieke Volkspartij 1945-1980, Band II*, p. 432-437; HTK 1971, Kamerstuknr. 11357, nr. 3.
- 514 HTK 1971, Kamerstuknr. 11357, nr. 2.
- 515 Scholten, *Mooie Barend*, p. 403-415. Pas op 28 juli 1971 werd Koos Rietkerk benoemd als staatssecretaris bij Jaap Boersma.
- 516 Van Baalen en Van Kessel, *Vijftig stappen*, p. 255.
- 517 Phia van Veenendaal-van Mechelen (DS'70) op CRM.
- 518 J.M.H. Dassen, *De Grondwetsherziening 1938*, p. 28.
- 519 HTK 1935-1936, Kamerstuknr. 477, nr. 7, Memorie van Toelichting. Hans Engels maakt in zijn proefschrift onderscheid tussen de constitutionele, de experimentele en de systematische ontwikkeling van de minister zonder Portefeuille: mr. J.W.M. Engels, *De Minister zonder Portefeuille*.
- 520 HTK 1935-1936, Kamerstuknr. 477, nr. 7, Memorie van Toelichting; Dassen, *De Grondwetsherziening 1938*, p. 117.
- 521 HTK 1935-1936, Kamerstuknr. 477, nr. 7, Memorie van Toelichting.
- 522 A.H.M. Dölle, 'De kabinetsformatie en art. 106 van de Grondwet', *NJB*, 1981, p. 744.
- 523 Brouwer en Van der Heiden, *Drees IV en Beel II*, p. 26.
- 524 [www.denederlandsegrondwet.nl](http://www.denederlandsegrondwet.nl).
- 525 Scholten, *Mooie Barend*, met name p. 497, 539.
- 526 Scholten, *Mooie Barend*, p. 499-502; Stevens, Giebels en Maas, *De formatiedagboeken van Beel*, p. 210.



- 527 Scholten, *Mooie Barend*, p. 502-506; J.Th.J. van den Berg, *Macht verloren, gezag versterkt – Historische en staatsrechtelijke opmerkingen over het Koningschap in Nederland*, p. 69.
- 528 Scholten, *Mooie Barend*, p. 509-524.
- 529 Van Praag, *Strategie en Illusie*, p. 113-116, 135; Scholten, *Mooie Barend*, p. 543-563; Bornewasser, *Katholieke Volkspartij 1945-1980, Band II*, p. 498-506.
- 530 Anne Vondeling, *Tweede Kamer: lam of leeuw?*, p. 109-110.
- 531 Prins, *Tot het vormen van een kabinet, dat...*, p. 114-115.
- 532 Scholten, *Mooie Barend*, p. 566-571.
- 533 Memo H.D. Tjeenk Willink aan de Kabinetsinformatuur, 16 januari 1973, archief-Ruppert, HDC, doos 109; A.H.M. Dölle, 'De kabinetsformatie en art. 106 van de Grondwet', *NJB*, 1981, p. 743; Roelof Bouwman, *De val van een bergredenaar – Het politieke leven van Willem Aantjes*, p. 179.
- 534 'Algemeen persoonlijk overzicht van (in)formatie 1972/1973', archief-Ruppert, HDC, doos 109.
- 535 HTK 1972-1973, Kamerstuknr. 12383, nr. 2, p. 2-3; Scholten, *Mooie Barend*, p. 571-591; Roelof Bouwman en Maurits van der Toorn, *Ik en de verzorgingsstaat – Herinneringen van Wil Albeda*, p. 171.
- 536 Van Praag, *Strategie en Illusie*, p. 135-141.
- 537 Bootsma en Breedveld, *De verbeelding*, p. 76-79.
- 538 Gerda Brautigam, *Gedogen schreef hij gaat van au*, p. 40.
- 539 HTK 1972-1973, Kamerstuknr. 12383, nr. 2, p. 41-45.
- 540 Scholten, *Mooie Barend*, p. 592-623; Bootsma en Breedveld, *De verbeelding*, p. 79-90.
- 541 Bosmans en Van Kessel, *Parlementaire geschiedenis*, p. 135-137; Scholten, *Mooie Barend*, p. 628-635.
- 542 Prins, *Tot het vormen van een kabinet, dat...*, p. 118-119; Peter Bootsma, Peter van Griensven en Johan van Merriënboer, *Van Agt – Biografie*, p. 110-113; Bouwman en Van der Toorn, *Wil Albeda*, p. 170-173; Van Praag, *Strategie en Illusie*, p. 141-142.
- 543 Brautigam, *Gedogen*, p. 118-119; HTK 1972-1973, 28 mei 1973, p. 1600-1601.
- 544 Van Praag, *Strategie en Illusie*, p. 142; HTK 1972-1973, 28 mei 1973, p. 1564.
- 545 Vgl. J.Th.J. van den Berg, *Het kabinet-Den Uyl en zijn politieke omgeving*, in: *Civis Mundi*, jrg. 15 (1976), p. 224-231.
- 546 Van Praag, *Strategie en Illusie*, p. 141-143.
- 547 Hans-Martien ten Napel, "Een eigen weg" – *De totstandkoming van het CDA (1952-1980)*, p. 342, 356.
- 548 Idem, p. 338-340.
- 549 Daalder zoals geciteerd in Ten Napel, *Een eigen weg*, p. 355-356; Van Praag, *Strategie en Illusie*, p. 171-175.
- 550 Ten Napel, *Een eigen weg*, p. 339; Ruud Koole, 'Uiterste noodzaak en partijpolitieke eenwording: over het belang van interne partijverhoudingen bij coalitievorming', in: *Jaarboek DNPP* 1986, p. 99-117.
- 551 Idem, p. 333-334.
- 552 Idem, p. 334-336, 341.



- 553 Bootsma en Breedveld, *De verbeelding*, p. 210-213; HTK 1976-1977, 22 maart 1977, p. 3888.
- 554 Van Praag, *Strategie en Illusie*, p. 238-240; Bootsma, Van Griensven en Van Merriënboer, *Van Agt*, p. 240.
- 555 Van Praag, *Strategie en Illusie*, p. 193-205.
- 556 Bootsma, Van Griensven en Van Merriënboer, p. 242-245.
- 557 Prins, *Tot het vormen van een kabinet, dat...*, p. 124; Bootsma, Van Griensven en Van Merriënboer, *Van Agt*, p. 269.
- 558 Ed van Thijn, *Dagboek van een onderhandelaar*, p. 16; Van Praag, *Strategie en Illusie*, p. 336-341.
- 559 Dit betrof een regeling tot vermogensvorming voor werknemers uit de 'overwinsten' van de onderneming.
- 560 Bootsma, Van Griensven en Van Merriënboer, p. 259-264, 272; Van Thijn in de NPS-documentaire *De illusie aan de macht*.
- 561 Withuis, *Juliana*, p. 633. Vgl. Van Baalen en Van Kessel, *Kabinetformaties*, p. 36.
- 562 Anet Bleich, *Joop den Uyl*, p. 516; Johan van Merriënboer, 'De moeder van alle formaties: de kabinetformatie van 1977', in: Carla van Baalen en Alexander van Kessel (red.), *Kabinetformaties 1977-2012*, p. 67.
- 563 Bootsma, Van Griensven en Van Merriënboer, *Van Agt*, p. 265-272.
- 564 Van Thijn, *Dagboek van een onderhandelaar*, p. 208, 243, 273.
- 565 Bootsma, Van Griensven en Van Merriënboer, *Van Agt*, p. 727-276; Van Thijn in *De illusie aan de macht*; Van Thijn, *Dagboek*, p. 7-9.
- 566 Anet Bleich, *Joop den Uyl*, p. 394-395;
- 567 Vgl. Van Baalen en Van Kessel, *Kabinetformaties*, p. 11-81.
- 568 Van Praag, *Strategie en Illusie*, p. 336-341; Bootsma, Van Griensven en Van Merriënboer, *Van Agt*, p. 279-281.
- 569 HTK 1977-1978, Kamerstuknr. 14600, nr. 4, p. 79-98; Bootsma, Van Griensven en Van Merriënboer, *Van Agt*, p. 276-286; HTK 1977-1978, Kamerstuknr. 14600, nr. 4, p. 79-98; Jan Hoedeman, *Hans Wiegel en het spel om de macht*, p. 113.
- 570 Bootsma, Van Griensven en Van Merriënboer, *Van Agt*, p. 362; Prins, *Tot het vormen van een kabinet, dat...*, p. 134.
- 571 Bootsma, Van Griensven en Van Merriënboer, *Van Agt*, p. 364.
- 572 Stevens, Giebels en Maas, *De formatiedagboeken van Beel*, p. 149.
- 573 DVD 2, *Juliana – Gewoon bijzonder*.
- 574 Bootsma, Van Griensven en Van Merriënboer, *Van Agt*, p. 19, 360-364; Withuis – *Juliana*, p. 632.
- 575 Bootsma, Van Griensven en Van Merriënboer, *Van Agt*, p. 382.
- 576 Jan de Koning en Job de Ruiter.
- 577 Charl Schwieter en Hans Hillen, *De formatie van een tijdbom*, p. 14-23; Bootsma, Van Griensven en Van Merriënboer, *Van Agt*, p. 252, 415.
- 578 HTK 1981, Kamerstuknr. 17000, nr. 1, p. 2.
- 579 Bootsma, Van Griensven en Van Merriënboer, *Van Agt*, p. 415-418.
- 580 Joop van Tijn en Max van Weezel, 'Bij het volgende ANP-nieuws zijn we in Den Haag, meneer Van Agt', *Vrij Nederland*, 25 juli 1981. Deze anekdote over Beatrix

en Van Agt is voor het eerst vermeld in Robbert Ammerlaan (red.), *Adieu Dries*, p. 5-6. Over de totstandkoming ervan: inlichtingen van Van Agt, 29 februari 2016, en van Robbert Ammerlaan, 27 juli 2016.

581 Joep Boerboom, *Jan Terlouw – Jeugdboekenheld op het Binnenhof*, p. 203.

582 Bootsma, Van Griensven en Van Merriënboer, *Van Agt*, p. 419-421; Prins, *Tot het vormen van een kabinet, dat...*, p. 140.

583 Bootsma, Van Griensven en Van Merriënboer, *Van Agt*, p. 422-430.

584 HTK 1982, Kamerstuknr. 17000, nr. 6, p. 4-43.

585 Idem, p. 430-435.

586 Bootsma, Van Griensven en Van Merriënboer, *Van Agt*, p. 418-419; Peter Bootsma en Johan van Merriënboer, 'Den Uyl heeft dat kabinet bedorven', in: *Jaarboek Parlementaire Geschiedenis* 2002, p. 59-68.

587 Boerboom, *Jan Terlouw*, p. 201.

588 Vis, *De ontbinding van het parlement*, p. 89-97.

589 Boerboom, *Jan Terlouw*, p. 207-218.

590 Bootsma, Van Griensven en Van Merriënboer, *Van Agt*, p. 254-256, 454-459.

591 Anet Bleich, *Joop den Uyl*, p. 402-403, 415, 431-446; Ed van Thijn, *Kroonprinsen-leed – Machtswisselingen in de politiek*, p. 69-100.

592 De *credits* voor deze titel gaan naar Bart van Poelgeest, die zijn hoofdstuk over de formatie van 1982 deze ondertitel gaf. Tenzij anders vermeld is deze paragraaf gebaseerd op dit hoofdstuk, p. 13-46.

593 Peter van Griensven, 'Eendracht, daadkracht, no-nonsense: de formatie van het kabinet-Lubbers I', in: Van Baalen en Van Kessel (red.), *Kabinetsformaties 1977-2012*, p. 141-142.

594 HTK 1982-1983, Kamerstuknr. 17555, nr. 7, p. 63-77; Prins, *Tot het vormen van een kabinet, dat...*, p. 154; Van Poelgeest, *Kabinetsformaties 1982-2002*, p. 34; Peter van Griensven, *Formatie Lubbers I*, in *Kabinetsformaties 1977-2012*, p. 147-149.

595 Van Poelgeest, *Kabinetsformaties 1982-2002*, p. 35, 42.

596 HTK 1981-1982, 11 november 1981, p. 280-281; 16 november 1981, p. 326. In de genoemde deelakkoorden die de grondslag van het tweede-kabinet Van Agt vormden, wordt deze staatscommissie nog niet vermeld.

597 *Rapport van de staatscommissie van advies inzake de relatie kiezers-beleidsvorming*, p. 18, 21; Van Thijn bij de boekpresentatie op 11 mei 2010.

598 Van Poelgeest, *Kabinetsformaties 1982-2002*, p. 41.

599 *Rapport van de staatscommissie van advies inzake de relatie kiezers-beleidsvorming*, p. 38-48.

600 Idem, p. 99-III.

601 J.Th.J. van den Berg, *De kantelende rechtsstaat*, in: *Tekens in de tijd – 65 jaar Joop den Uyl*, p. 143.

602 Van Poelgeest, *Kabinetsformaties 1982-2002*, p. 167-172; HTK 1984-1985, Kamerstuknr. 18807, nrs. 5 en 7; HTK 1985-1986, 1 november 1985, p. 252.

603 Van Poelgeest, *Kabinetsformaties 1982-2002*, p. 47, 59.

604 Van Poelgeest, *Kabinetsformaties 1982-2002*, p. 51, 61; Rudy B. Andeweg, 'De kabinetsformatie 1986', in: *Jaarboek DNPP* 1987, p. 88, 92.

- 605 Van Poelgeest, *Kabinetsformaties 1982-2002*, p. 51-57; Andeweg, 'De kabinetsformatie 1986', p. 90.
- 606 Van Poelgeest, *Kabinetsformaties 1982-2002*, p. 54; Andeweg, 'De kabinetsformatie 1986', p. 88-89.
- 607 HTK 1985-1986, Kamerstuknr. 19555, nr. 3, p. 51-84; Van Poelgeest, *Kabinetsformaties 1982-2002*, p. 65.
- 608 Joop van den Berg, 'De langzame ontworteling van de Nederlandse sociaal-democratie', in: Frans Becker en Gerrit Voerman (red.), *Zeventig jaar Partij van de Arbeid*, p. 37-71.
- 609 Hans-Martien ten Napel, 'Het CDA komt tot wasdom', in: *25 jaar CDA – Tussen macht en inhoud*, p. 62-63.
- 610 Klaartje Peters, *Een doodgewoon kabinet – Acht jaar paars – 1994-2002*, p. 13-20. De aangehaalde uitspraken zijn van achtereenvolgens Loek Hermans (VVD), Tineke Netelenbos (PvdA) en Joost van Iersel (CDA).
- 611 Peters, *Acht jaar paars*, p. 20-28. De aangehaalde uitspraken zijn van achtereenvolgens Jan Pronk (PvdA) en Frank de Grave (VVD).
- 612 Deze paragraaf is, tenzij anders vermeld, gebaseerd op Van Poelgeest, *Kabinetsformaties 1982-2002*, p. 71-94.
- 613 HTK 1988-1989, 14 september 1989, p. 6852-6854.
- 614 Geciteerd in Van Poelgeest, *Kabinetsformaties 1982-2002*, p. 76.
- 615 Idem, p. 87-89.
- 616 Anne Bos, "Werkende weg" van centrumrechts naar centrumlinks: de formatie van het kabinet-Lubbers III', in: Carla van Baalen en Alexander van Kessel (red.), *Kabinetsformaties 1977-2012*, p. 205.
- 617 HTK 1989-1990, Kamerstuknr. 21132, nr. 8.
- 618 HTK 1989-1990, 30 november 1989, p. 517.
- 619 Voor deze paragraaf is Van Poelgeest, *Kabinetsformaties 1982-2002* (p. 172-180) als bron gebruikt, tenzij anders vermeld.
- 620 HTK 1993-1994, 2 december 1993, p. 2547.
- 621 HTK 1990-1991, Kamerstuknr. 21427, nr. 3, p. 47. Zie ook: W.H. de Beaufort, 'Het begrip "controversieel" controversieel', in: *Regelmaat*, november 1989, p. 107-108.
- 622 Van Poelgeest, *Kabinetsformaties 1982-2002*, p. 174.
- 623 HTK 1991-1992, Kamerstuknr. 22590, nr. 4, p. 35.
- 624 HTK 1993-1994, 1 december 1993, p. 3291.
- 625 HTK 1993-1994, 2 december 1993, p. 2499.
- 626 Mail van Willem Hendrik de Beaufort aan de auteur, 14 februari 2016.
- 627 HTK 1993-1994, 8 december 1993, p. 2660.
- 628 Van Poelgeest, *Kabinetsformaties 1982-2002*, p. 95-101; Peters, *Acht jaar paars*, p. 47-51; R.B. Andeweg, 'De formatie van de paarse coalitie – democratisch en politologisch gehalte van een kabinetsformatie', in: *Jaarboek DNPP 1994*, p. 151; Rob Visser, *In dienst van het algemeen belang*, p. 248.
- 629 Peters, *Acht jaar paars*, p. 51-64.
- 630 Van Poelgeest, *Kabinetsformaties 1982-2002*, p. 102-103; Notitie Griffier W.H. de Beaufort aan de Voorzitter, 28 juni 1994, archief-De Beaufort; HTK 1993-1994, 29 juni 1994, p. 5667.

- 631 Van Baalen en Van Kessel, *Vijftig stappen*, p. 120-123; Andeweg, 'De formatie van de paarse coalitie', p. 153; Vis, *Nieuwe trends*, p. 298.
- 632 Van Poelgeest, *Kabinetformaties 1982-2002*, p. 108-110; Rob Visser, *In dienst van het algemeen belang*, p. 249; HTK 1993-1994, Kamerstuknr. 23715, nr. 7; Alexander van Kessel, "Een gewoon parlementair meerderheidskabinet": de formatie van het kabinet-Kok I', in: Van Baalen en Van Kessel (red.), *Kabinetformaties 1977-2016*, p. 246.
- 633 Andeweg, 'De formatie van de paarse coalitie', p. 153.
- 634 HTK 1993-1994, Kamerstuknr. 23715, nr. 9, p. 10-13.
- 635 J.Th.J. van den Berg, 'Een hete zomer op het Binnenhof – De formatie van het kabinet-Kok in zeven paradoxen', in: *S&D*, nr. 10 (1994), p. 460; Van Kessel, *Formatie Kok-I*, in *Kabinetformaties 1977-2012*, p. 246-250. Uit de daar gepresenteerde reconstructie van '6 juli 1994', aan de hand van archieven en gesprekken met betrokkenen, volgt dat het niet juist is dat de drie vaste adviseurs op het paleis bleven tot Koks benoeming naar buiten was gebracht (Van Poelgeest, *Kabinetformaties 1982-2002*, p. 111) of dat Lubbers de hand zou hebben gehad in diens benoeming (Peters, *Acht jaar paars*, p. 70).
- 636 Peters, *Acht jaar paars*, p. 68-70; Van Poelgeest, *Kabinetformaties 1982-2002*, p. 110-111; J.Th.J. van den Berg, *Een hete zomer*, p. 460-462; J.Th.J. van den Berg, 'De kabinetsformatie en de instituties: de Koning', in: *Koning, Kamers, Kabinetformatie, Montesquieu Reeks*, nr. 2, p. 59 (ook afgedrukt in *Macht verloren, gezag versterkt* [daar p. 110-128]), p. 59; Jan Hoedeman, *Haagse tableaus*, p. 43.
- 637 Andeweg, 'De formatie van de paarse coalitie', p. 143; Bolkestein in *Andere Tijden*, 6 september 2015.
- 638 Peters, *Acht jaar paars*, p. 70-76.
- 639 HTK 1994-1995, Kamerstuknr. 23715, nr. 11.
- 640 Peters, *Acht jaar paars*, p. 76-81; Van Baalen en Van Kessel, *Vijftig stappen*, p. 182-184.
- 641 HTK 1993-1994, Kamerstuknr. 23715, nr. 11, p. 24.
- 642 Van Poelgeest, *Kabinetformaties 1982-2002*, p. 180-181; Kamerstuknr. 21427, nrs. 142, 152, 154, 164, 166; HTK 1995-1996, 27 juni 1996, p. 6699.
- 643 HTK 1997-1998, Kamerstuknr. 25118 nr. 2, 5; 11 februari 1998, p. 4029; 17 februari 1998, p. 4126-4127.
- 644 Verslag van de vergadering van de Commissie voor de Werkwijze, 23 juni 1998, archief-De Beaufort. De hier genoemde Kamerleden waren resp. Scheltema-De Nie, Van Middelkoop, Hillen, Rabbae en De Wit.
- 645 HTK 1997-1998, p. 5907-5909; Bovend'Eert en Kummeling, *Het Nederlandse parlement*, p. 456.
- 646 Notitie van De Beaufort over artikel 139a, CWW 2001/23, Verslag van de vergadering van de Commissie voor de Werkwijze, 4 juli 2001, archief-De Beaufort; HTK 2001-2002, Kamerstuknr. 28042 nr. 2; 18 oktober 2001, p. 849. In 2010 is dit artikel vernummerd tot 139b.
- 647 Van Poelgeest, *Kabinetformaties 1982-2002*, p. 119; R.B. Andeweg, 'De formatie van Paars II', p. 184.
- 648 Van Poelgeest, *Kabinetformaties 1982-2002*, p. 120-123; Peters, *Acht jaar paars*,

p. 188; Alexander van Kessel, "Gruppenbild mit Dame": de formatie van het kabinet-Kok II, in: Van Baalen en Van Kessel (red.), *Kabinetsformaties 1977-2012*, p. 280.

649 Peters, *Acht jaar paars*, p. 189-190; Andeweg, 'De formatie van Paars II', p. 185-187.

650 Van Kessel, *Formatie Kok-II*, in: *Kabinetsformaties 1977-2012*, p. 291.

651 Peters, *Acht jaar paars*, p. 190-191; Frits Bolkestein en Margriet Brandsma, *Haags duet – Verslag van de verkiezings- en formatieperiode*, p. 148; Andeweg, 'De formatie van Paars II', *Jaarboek DNPP 1998*, p. 187-189. Letterlijk stond in het coalitieakkoord: 'Alle sectoren in de land- en tuinbouw staan voor noodzakelijke en ingrijpende herstructureringen, gericht op volksgezondheid, economische versterking, milieu en dierenwelzijn. Bij voorkeur worden van de sectoren herstructureringsplannen verlangd, zoals nu voor glastuinbouw, de melkveehouderij en pluimveesector zijn opgesteld' (HTK 1997-1998, Kamerstuknr. 26034, nr. 10, p. 58)

652 Peters, *Acht jaar paars*, p. 191.

653 Idem, p. 192-194, Van Kessel, *Formatie Kok-II*, in: *Kabinetsformaties 1977-2012*, p. 291-299.

654 Peters, *Acht jaar paars*, p. 192-194; Bolkestein en Brandsma, *Haags duet*, p. 196; Andeweg, 'De formatie van Paars II', p. 191-192.

655 Andeweg, 'De formatie van Paars II', p. 193-196; Vgl: Carla van Baalen, *Een rituele dans*, p. 10-12; Van Baalen en Van Kessel, *Kabinetsformaties 1977-2012*, p. 540.

656 Notitie Rehwinkel aan het Presidium en de Commissie voor de Werkwijze der Kamer, 2 september 1999, in archief-De Beaufort.

657 Notitie-Rehwinkel; HTK 1998-1999, 29 september 1998, p. 279; HTK 2001-2002, 18 oktober 2001, p. 849.

658 Notitie-Rehwinkel; Memo De Beaufort aan het Presidium, 10 september 1999, in archief-De Beaufort.

659 Van Baalen en Van Kessel, *Vijftig stappen*, p. 27-28; HTK 2000-2001, Kamerstuknr. 27400 III en 27409, nr. 6, 5 en 10 oktober 2000, p. 587, 588, 643; Notitie-Rehwinkel.

660 Notitie naar aanleiding van bespreking van 25 juni 2001 betreffende kabinetsformatie en memo van De Beaufort aan Van Nieuwenhoven ten behoeve van deze bespreking, 25 juni 2001, archief-De Beaufort.

661 Idem.

662 Notitie-Rehwinkel; Memo De Beaufort aan het Presidium, 10 september 1999, in archief-De Beaufort; HTK 1997-1998, 26 augustus 1998, p. 6291.

663 HTK 2002-2003, Kamerstuknr. 28637, nr. 8, 11 februari 2003, p. 2988; HTK 2004-2005, Kamerstuknr. 30022; HTK 2006-2007, 7 februari 2007, p. 2387.

664 HTK 2008-2009, Kamerstuknr. 31845, nr. 3, p. 59; HTK 2012-2013, Kamerstuknr. 33609, nr. 9; HTK 2013-2014, Kamerstuknr. 33924, nr. 6.

665 Frans Becker e.a. (red.), *Tweeëntwintigste jaarboek voor het democratisch socialisme*.

666 Hans Wansink, *De erfenis van Fortuyn – De Nederlandse democratie na de opstand van de kiezers*, p. 167 e.v.; Gerrit Zalm, *De romantische boekhouder*, p. 259; Addie Schulte en Bas Soetenhorst, *Daadkracht en duidelijkheid – 5 jaar crisis in de VVD*, p. 30.

- 667 Thijs Broer en Max van Weezel, *De geroepene – Het wonderlijke premierschap van Jan Peter Balkenende*, p. 58.
- 668 Van Baalen en Van Kessel, *Vijftig stappen*, p. 28; HTK 2001-2002, 23 mei 2002, p. 4873-4874.
- 669 HTK 2001-2002, Kamerstuknr. 28375, nr. 1.
- 670 HTK 2001-2002, Kamerstuknr. 28375, nrs. 2, 3, 4, 5, 4 juli 2002, p. 5378; Zalm, *De romantische boekhouder*, p. 261; Bovend'Eert en Kummeling, *Het Nederlandse parlement*, p. 456.
- 671 HTK 2001-2002, Kamerstuknr. 28375, nrs. 5, 22, 4 juli 2002, p. 5378-5379, 5428-5429, 5442-5443.
- 672 Bomhoff beschreef zijn ervaringen hieromtrent nog in 2002 in zijn memoires, getiteld *Blinde ambitie*.
- 673 Zalm, *De romantische boekhouder*, p. 263-264.
- 674 Idem.
- 675 J.Th.J. van den Berg, 'De aanspraak der natie', p. 7-14, en *Macht verloren*, p. 70.
- 676 Bovend'Eert en Kummeling, *Het Nederlandse parlement*, p. 434-435, 438; Van der Pot, *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, p. 654-655.
- 677 HTK 2002-2003, 16 oktober 2002, p. 543, 549, 551.
- 678 Jaarverslag Raad van State 2002, p. 24, op [www.raadvanstate.nl](http://www.raadvanstate.nl); Bovend'Eert en Kummeling, *Het Nederlandse parlement*, p. 469-470.
- 679 Van Baalen en Van Kessel, *Vijftig stappen*, p. 62.
- 680 Carla van Baalen en Jan Willem Brouwer, 'Dus toch alleen bij uiterste noodzaak? De formatie van het kabinet-Balkenende II', in: Van Baalen en Brouwer, *Kabinetformaties 1977-2012*, p. 351-353; Ruud Koole, *Mensenwerk – Herinneringen van een partijvoorzitter 2001-2007*, p. 236-237; J.Th.J. van den Berg, 'Het merkwaardige karakter van Nederlandse kabinetformaties', p. 70; HTK 2002-2003, Kamerstuknr. 28637, nr. 5, 30 januari 2003, p. 2817, 4 februari 2003, p. 2897, 2905.
- 681 HTK 2002-2003, Kamerstuknr. 28637, nr. 6.
- 682 Van Baalen en Brouwer, *Formatie Balkenende II*, in *Kabinetformaties 1977-2012*, p. 357-365; HTK 2002-2003, Kamerstuknr. 28637, nrs. 10, 14, p. 3; Koole, *Mensenwerk*, p. 241-260, 265.
- 683 Van Baalen en Brouwer, *Formatie Balkenende-II*, in *Kabinetformaties 1977-2012*, p. 365-367; Van den Berg, 'Het merkwaardige karakter van Nederlandse kabinetformaties', p. 70-71; Koole, *Mensenwerk*, p. 271-276.
- 684 HTK 2002-2003, Kamerstuknr. 28637, nr. 14, 14 april 2001, p. 3692.
- 685 HTK 2002-2003, Kamerstuknr. 28637, nr. 17. Frits Korthals Altes, 'De kabinet-formatie', in: *Liberaal Reveil*, nr. 1, 2007, p. 18.
- 686 HTK 2002-2003, Kamerstuknr. 28637, nrs. 18, 19, p. 18; Peter Bootsma en Peter van der Heiden, 'Het beleid van de kabinetten Balkenende I en II', in: Kees Aarts, Henk van der Kolk en Martin Rosema (red.), *Een verdeeld electoraat – De Tweede Kamerverkiezingen van 2006*, p. 31-53; Menno van der Land, *Langs de afgrond*, p. 59-63, 115-139.
- 687 HTK 2002-2003, Kamerstuknr. 28637, nr. 30.
- 688 Van den Berg, 'Het merkwaardige karakter van Nederlandse kabinetformaties', p. 75.



- 689 Daudt, *Echte Politicologie*, p. 404.
- 690 Idem, p. 398-414, 424, 464; Van den Berg, 'Het merkwaardige karakter van Nederlandse kabinetsformaties', p. 75.
- 691 Hans Daudt, 'Een paars intermezzo?', in: *Tweeëntwintigste jaarboek voor het democratisch socialisme*, p. 35-52.
- 692 Idem, p. 38; Daudt, *Echte politicologie*, p. 464.
- 693 Van der Land, *Langs de afgrond*, p. 230-242.
- 694 Van der Land, p. 250-263; Philip van Praag, 'De verkiezingscampagne: professioneler en feller', in: Aarts, Van der Kolk en Rosema, *Een verdeeld electoraat*, p. 97-119.
- 695 J.Th.J. van den Berg, 'Kabinet op zwakke pootjes', in: *S&D*, nr. 4 (2007), p. 11.
- 696 HTK 2006-2007, Kamerstuknr. 30891, nr. 1; Hilde Reiding, 'Een christelijk-sociaal verstandshuwelijk: de formatie van Balkenende-IV' in: Van Baalen en Van Kessel, *Kabinetsformaties 1977-2012*, p. 407-410.
- 697 De enige verwijzing ernaar in de *Handelingen*, in het eerste debat met de informateur op 19 december, kwam van Pechtold (p. 1844). Hij zei over een debat meteen op 30 november: 'helaas mocht het er niet van komen'. In zijn schriftelijk advies aan het staatshoofd stond echter niet dat hij dat wilde, waar dat in het advies van D66 in 2002 en 2003 nog wel het geval was.
- 698 HTK 2006-2007, Kamerstuknr. 19637, nrs. 1106 en 1113, 30 november 2006, p. 1510, 1532, 1533, 12 december 2006, p. 1771; Joop van den Berg en Bert van den Braak, *Zonder last*, p. 24-26; Christian Syrier, 'Staatsrecht in crisistijd', *Ars Aequi*, april 2008, p. 261-269.
- 699 HTK 2002-2003, Kamerstuknr. 23432, nr. 95, 18 maart 2003, p. 3327.
- 700 HTK 2006-2007, Kamerstuknr. 30891, nr. 2, p. 5.
- 701 Reiding, *Formatie Balkenende-IV*, in *Kabinetsformaties 1977-2012*, p. 415-418, 421-423.
- 702 HTK 2006-2007, 19 december 2006, p. 1848, 1849, 1851,
- 703 Van den Berg, *Kabinet op zwakke pootjes*, p. 11-12.
- 704 HTK 2006-2007, 19 december 2006, p. 1848; Dik Verkuil, 'Vrijzinnig links – Zin in de toekomst met Femke Halsema', in: Paul Lucardie en Gerrit Voerman (red.), *Van de straat naar de staat? GroenLinks 1990-2010*, p. 128-130; Van den Berg, *Kabinet op zwakke pootjes*, p. 14; Femke Halsema, *Pluche*, p. 381-387. De mededeling over Balkenende deed Halsema tijdens een publiek optreden n.a.v. de promotie van haar boek *Pluche* bij boekhandel Kooyker te Leiden op 13 april 2016.
- 705 HTK 2006-2007, 19 december 2006, p. 1849.
- 706 HTK 2006-2007, Kamerstuknr. 30891, nr. 4; J.Th.J. van den Berg, 'En weer botsten de oude rivalen', in: *S&D*, nr. 3 (2010), p. 28; Reiding, *Formatie Balkenende-IV*, in *Kabinetsformaties 1977-2012*, p. 436-438.
- 707 Wonen, Wijken en Integratie is een probleemgeval wat betreft de indeling in een beleidsgebied. Er is iets voor te zeggen om het als een ruimtelijk departement te beschouwen (de woningmarkt) maar ook voor plaatsing in de binnenlandhoek (integratie). Omdat het een minister zonder portefeuille betrof die 'inwoonde' op VROM is voor de ruimtelijke hoek gekozen.
- 708 Gerrit Voerman, *Van de marge naar de macht – De ChristenUnie (2000-2010)*,



p. 91-131, in de gelijknamige bundel (redactie Joop Hippe en Gerrit Voerman).

709 *Hart voor de publieke zaak – Aanbevelingen van de Nationale Conventie voor de 21e eeuw*, september 2006, op [www.parlement.com](http://www.parlement.com).

710 HTK 2005-2006, Kamerstuknr. 30698, nr. 2.

711 HTK 2006-2007, Kamerstuknr. 30698, nr. 5 (met de drie genoemde bijlagen).

712 HTK 2008-2009, Kamerstuknr. 31845, nr. 3; HTK 2009-2010, Kamerstuknr. 30698, nrs. 7-10, 20 april 2010, p. 6610. Vgl: Van den Berg, *De kabinetsformatie en de instituties: De Koning en de conferentie 'Staatsrecht en formatie' op 20 april 2011*; HTK 2010-2011, Kamerstuknr. 32500 II A, B/nr. 5, p. 23-32; H.-M.Th.D. ten Napel, J.A.H. Heijne en J.V. Veldwijk, 'Kabinetsformatie 2012: Voltooide parlementarisering?', in: *TVCR* (oktober 2013), p. 307-331.

713 HTK 2009-2010, Kamerstuknr. 32417, nr. 1.

714 *Verbindend koningschap in de Republiek – Advies van de commissie ad hoc 'Actualisatie toekomst Koningshuis'* van de Partij van de Arbeid (op [www.pvda.nl](http://www.pvda.nl)). Zie ook Van den Bergs 'Tien geboden van de formatie', in: *Koning, Kamers, kabinetsformatie, Montesquieu Reeks*, nr. 2, p. 69-78; HTK 2010-2011, Kamerstuknr. 32759, nr. 2.

715 J.Th.J. van den Berg, 'Epiloog: het nieuwe artikel 139a', in: *Koning, Kamers, kabinetsformatie, Montesquieu Reeks*, nr. 2, p. 80, 82.

716 Naar aanleiding van de eind 2014 verschenen, uiterst grondige evaluatie van de kabinetsformatie van 2012, in opdracht van de Tweede Kamer (HTK 2014-2015, Kamerstuknr. 33410, nr. 72, met het hier geciteerde nieuwe artikel 139a zoals het op 27 maart 2012 kwam te luiden, op p. 13-14), tevens verschenen als Elsevier-uitgave onder de titel *Zonder Koningin*, zijn nog een aantal wijzigingen in de artikelen 139a en 139b doorgevoerd (HTK 2014-2015, Kamerstuknr. 34187, nr. 2). Hierbij werd artikel 139b (het in 2010 hernummerde artikel 139a) herzien opdat een informateur (toch weer) 'tijdens de uitvoering en na afronding van een opdracht' gevraagd zou worden in de Kamer te verschijnen. Met betrekking tot het eerdere kritiekpunt van Tjeenk Willink over de precieze benoemingswijze van een informateur werden de artikelen 69 t/m 73 uit het RvO van toepassing verklaard. De meest actuele versie van het Reglement van Orde is steeds te vinden op [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl)

717 Willem Vermeend en Emile Bode, *Het minderheidskabinet*, p. 20-31.

718 HTK 2009-2010, 29 juni 2010, p. 7611.

719 HTK 2009-2010, Kamerstuknr. 32417, nr. 1.

720 HTK 2009-2010, Kamerstuknr. 32417, nr. 2; Bert Bukman, *Het slagveld*, p. 61-70.

721 HTK 2009-2010, Kamerstuknr. 32417, nr. 3.

722 Idem; HTK 2009-2010, 29 juni 2010, p. 7623.

723 HTK 2009-2010, Kamerstuknr. 32417, nrs. 4-6; Bert Bukman, *Het slagveld*, p. 79-86.

724 Halsema, *Pluche*, p. 559-563.

725 HTK 2009-2010, Kamerstuknr. 32417, nr. 7; officiële berichtgeving op [www.kabinetsformatie\[jaartal\].nl](http://www.kabinetsformatie[jaartal].nl); HTK 2009-2010, Aanhangsel, nr. 2830. Tjeenk Willink ontkent stellig dat hij niet bereid was met Wilders te praten, zoals Bukman schrijft (p. 104). Er was volgens hem dus ook geen sprake van verandering van inzicht toen hij dat in september als informateur alsnog deed (Bukman, p. 218). Telefonische inlichting van Herman Tjeenk Willink, 3 mei 2016.

- 726 Nova, 22 juli 2010, te zien op [www.novatv.nl](http://www.novatv.nl); J.Th.J. van den Berg, 'Ongeliefd en verre van onmisbaar', in: *SD 10/11* (2010), p. 15.
- 727 HTK 2009-2010, Kamerstuknr. 32417, nr. 8; Bukman, *Het slagveld*, p. 117-119.
- 728 Bukman, *Het slagveld*, p. 126-139; HTK 2009-2010, Kamerstuknr. 32417, nr. 8, 4 augustus 2010, p. 7866. H.-M.Th.D ten Napel, 'De formatie van de verrassende wendingen', *TCVR* (oktober 2011), p. 411-412.
- 729 HTK 2009-2010, Kamerstuknr. 32417, nr. 9; Bukman, p. 149-160, 175-195. De brief van Klink staat bijv. op [www.novatv.nl](http://www.novatv.nl) bij de uitzending van 1 september 2010.
- 730 De uitzendingen van 31 augustus t/m 3 september 2010 zijn te vinden op [www.novatv.nl](http://www.novatv.nl); HTK 2009-2010, Kamerstuknr. 32417, nr. 10, p. 3.
- 731 HTK 2009-2010, Kamerstuknr. 32417, nr. 11.
- 732 HTK 2009-2010, 7 september 2010, p. 7896; Alexander van Kessel, "Doe dit onze partij niet aan, doe dit ons land niet aan": de formatie van het kabinet-Rutte I, in: Van Baalen en Van Kessel (red.), *Kabinetformaties 1977-2010*, p. 492-494.
- 733 HTK 2009-2010, Kamerstuknr. 32417, nr. 11, 12; Van Kessel, *Formatie Rutte-I* in *Kabinetformaties 1977-2012*, p. 494-497; Bukman, *Het slagveld*, p. 207-228; Van den Berg, *Ongeliefd en verre van onmisbaar*, p. 16-17; Lars Andersson, Lukas Burgering en Heidi Wulfsen, *Ik zal handhaven – Beatrix, koningin in een veranderend land*, p. 63. Dagboekantekening van de betreffende parlementair journalist, e-mailbericht aan de auteur, 31 mei 2016.
- 734 Bukman, *Het slagveld*, p. 218; HTK 2009-2010, Kamerstuknr. 32417, nr. 12, 13.
- 735 Van den Berg, *Ongeliefd en verre van onmisbaar*, p. 18; HTK 2009-2010, Kamerstuknr. 32417, nr. 15; Bukman, *Het slagveld*, p. 258-264.
- 736 Van Baalen en Van Kessel, *Vijftig stappen*, p. 226.
- 737 Brief van negen fractievoorzitters in de Eerste Kamer van 26 augustus 2010, o.a. op [www.nrc.nl](http://www.nrc.nl).
- 738 HTK 2014-2015, Kamerstuknr. 33410, nr. 72, p. 54-59; Van Baalen en Van Kessel, *Vijftig stappen*, p. 37-44.
- 739 HTK 2009-2010, Kamerstuknr. 32417, nr. 12, p. 5.
- 740 HTK 2010-2011, 26 april 2011, p. 2230-2260.
- 741 Een mooi overzicht van de blokkering van wetgeving door de Eerste Kamer biedt Bert van den Braak in 'Het "probleem" Eerste Kamer', *Montesquieu Reeks*, nr. 5, p. 68-76.
- 742 Een opgave van door de Eerste Kamer verworpen wetsvoorstellen is te vinden op [www.eerstekamer.nl](http://www.eerstekamer.nl); het lemma over het kabinet Rutte-I op [www.parlement.com](http://www.parlement.com). J.Th.J. van den Berg, 'Snelle bevalling, krachtige naweeën', in: *SD 11/12* (2012), p. 11.
- 743 Opgave verworpen wetsvoorstellen (zie vorige noot); Simon Otjes en Gerrit Voerman, "Geen degelijk kabinet?" – Rutte II als minderheidskabinet', en Simon Otjes en Tom Louwerse, 'Een middenkabinet of een minderheidskabinet?', in: *Halverwege, Montesquieu Reeks*, nr. 4, resp. p. 7-19 en 35-48.
- 744 Een D66-Statelid in Noord-Holland had het stembiljet toen met zijn pen ingevuld in plaats van met het voorgeschreven rode potlood. Daardoor ging een zetel naar de SP in plaats van D66.
- 745 Ten Napel, Heijne en Veldwijk, *Kabinetformatie 2012*, p. 312.

- 746 Idem, p. 313-314; HTK 2012-2013, Kamerstuknr. 33410, nr. 1; HTK 2014-2015, Kamerstuknr. 33410, nr. 72, p. 17-20.
- 747 HTK 2012-2013, 20 september 2012, p. 38, 43.
- 748 Ten Napel, Heijne en Veldwijk, *Kabinetformatie* 2012, p. 314-316; Kamerstuknr. 33410, nr. 72, p. 20-21.
- 749 Pellikaan en Van Holsteyn geciteerd in Ten Napel, Heijne en Veldwijk, *Kabinetformatie* 2012, p. 316-317; Van den Berg vond de opwinding hierover inhoudelijk overigens 'mateloos overdreven': J.Th.J. van den Berg, 'Snelle bevalling, krachtige naweeën', in: *SE&D* 11/12 (2012), p. 10.
- 750 HTK 2012-2013, Kamerstuknr. 33410, nr. 15 en HTK 2014-2015, eveneens Kamerstuknr. 33410, nr. 72, p. 22-23; Van den Berg, *Snelle bevalling, krachtige naweeën*, p. 14; Ten Napel, Heijne en Veldwijk, *Kabinetformatie* 2012, p. 319, 323.
- 751 Wonen en Rijksdienst is een probleemgeval wat betreft de indeling in een beleidsgebied. Omdat het een minister zonder portefeuille betreft die 'inwoont' op BZK is voor binnenland gekozen.
- 752 Ten Napel, Heijne en Veldwijk, *Kabinetformatie* 2012, p. 320-328; HTK 2014-2015, Kamerstuknr. 33410, nr. 72, p. 50.
- 753 Van den Berg, 'De "Tien Geboden" van de formatie', in: *Koning, Kamers, kabinetformatie, Montesquieu Reeks*, nr. 2, p. 69-78.
- 754 Carla van Baalen, *Een rituele dans*, p. 16.
- 755 Wolfgang C. Müller and Kaare Strøm, *Coalition Governments in Western Europe*, p. 570.
- 756 J.J. Vis, 'Demissionair en quasi-demissionair', in: *NJB*, afl. 1 (3 januari 2003), p. 16; Miel Jacobs, *Politiek in schimmenland*, met name p. 21-29.
- 757 Van den Berg, *Macht verloren, gezag versterkt*, p. 104-106.
- 758 Vis, *De ontbinding van het parlement*, p. 106.
- 759 Carla van Baalen, 'De kabinetformatie en de instituties: de Tweede Kamer', in: *Koning, Kamers, kabinetformatie, Montesquieu Reeks*, nr. 2, p. 15-33.
- 760 Zie over dit model bijvoorbeeld: Joop van den Berg, 'De voorstellen van de commissies De Koning en De Jong inzake terugzendrecht, adviescolleges en werkwijze Tweede Kamer', in: Chr. Baljé (red.), *Vernieuwing en Eerste Kamer*, p. 69-76; J.Th.J. van den Berg, 'Het parlement: één instelling, drie instituties', in: *Het Parlement – Staatsrechtconferentie 2006*, p. 15-37; Joop van den Berg, 'Politieke versnellingsbak', column van 14 augustus 2009 op [www.parlement.com](http://www.parlement.com), ook opgenomen in de bundel *Zonder last*, p. 114-116.
- 761 Bootsma, Van Griensven en Van Merriënboer, *Van Agt*, p. 269.
- 762 Van Baalen en Van Kessel, *Kabinetformaties 1977-2012*, p. 600.
- 763 Van Baalen en Van Kessel, *Kabinetformaties 1977-2010*, p. 540.
- 764 Visser, *Alleen bij uiterste noodzaak?*, p. 285-288.
- 765 Van Baalen in: Van den Berg (red.), *Koning, Kamer en kabinetformatie*, p. 20-22; Tjeenk Willink geciteerd in: Van Baalen en Van Kessel, *Vijftig stappen*, p. 177.
- 766 Ten behoeve van de berekening zijn de periodes, waar nodig, afgerond: het kabinet-Cals is bijvoorbeeld op anderhalf jaar bepaald. Het verschil tussen de cijfers voor een hoofdbeleidsgebied en voor afzonderlijke departementen wordt er mede uit ver-

klaard dat niet alle posten die daaronder vielen zijn meegenomen: Ontwikkelingssamenwerking bijvoorbeeld niet, omdat die pas later is ontstaan. Als een departement een (klein) deel van de tijd nog niet bestond (bijvoorbeeld Maatschappelijk Werk tot 1952) is die periode buiten de berekening gelaten.

767 Landbouw berekend tot 2010 (eind van het zelfstandige ministerie van LNV); vanaf 2010 omvat Infrastructuur en Milieu zowel Volkshuisvesting als Verkeer en Waterstaat.

768 Eckhard Jesse, 'Die wahrscheinlichen und die sinnvollen Koalitionen (vor) der Bundestagswahl 2002', in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, nr. 3 (2002), p. 429.

769 E-mail van Michael F. Feldkamp, *Verwaltung Deutscher Bundestag*, aan de auteur, 5 september 2016.

770 Stüwe, *Regierungserklärungen*, p. 12.

771 Van Baalen en Van Kessel, *Kabinetsformaties 1977-2012*, p. 542.

772 W.P. Secker, *Ministers in beeld – De sociale en functionele herkomst van de Nederlandse ministers (1848-1990)*; W.E. Bakema en W.P. Secker, 'Vakbekwame ministers', in: Andeweg (red.), *Ministers en Ministerraad*, p. 71-95.

773 Secker, *Ministers in beeld*, p. 229-260.

774 Secker, p. 243-245, 259; Bakema en Secker, p. 74-75; Bootsma en Breedveld, *De verbeelding*, p. 134-136, 258.

775 Lars Vogel, *Der Weg ins Kabinett – Karrieren von Ministern in Deutschland*, p. 73-89. In de internationaal-vergelijkende literatuur lijkt ook dit aspect niet vrij te zijn van methodologische problemen. In zijn hoofdstuk over het belang van een carrière in de lokale of regionale politiek voor het ministerschap vermeldt Thiébault bijvoorbeeld voor Nederland als percentage van de ministers met een loopbaan in 'regional assemblies' of 'regional executives' tweemaal de waarde nul, terwijl er in de onderzochte periode wel degelijk ministers voorkwamen die eerder lid van Provinciale of Gedeputeerde Staten waren. Voor (West-)Duitsland zijn deze waarden resp. 40,7% en 31,4%, hetgeen niet vreemd is, gelet op de nauwe verwevenheid van *Landespolitik* en *Bundespolitik* in Duitsland. Jean-Louis Thiébault, 'The Social Background of Western European Cabinet Ministers', in: Jean Blondel en Jean-Louis Thiébault (red.), *The Profession of Government Minister in Western Europe*, p. 37.

776 Telefonische inlichting van Lars Vogel, 19 september 2016.

777 A. Hoogerwerf, *Vanaf de top gezien – Visies van de politieke elite*, p. 164-193.

778 Hans-Ulrich Derlien, 'Personalpolitik nach Regierungswechseln', in: Hans-Ulrich Derlien en Axel Murswieck (red.), *Regieren nach Wahlen*, p. 39-57.

779 Het *Datenhandbuch* noemt als bron van deze these: Hans Christian Hillner en Christa Pampel, 'Juristenmonopol – auch in den Bundesregierungen? Eine statistische Dokumentation 1949-1983', in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, jrg. 15, *Heft 1* (1984), p. 5-6.

780 Vogel, *Der Weg ins Kabinett*, p. 74-82.

781 Van Schaik, Stikker, Wijers, Van Maarseveen, Lieftinck, Schokking, In 't Veld, Joekes en Sassen (negen van de veertien ministers).

782 Bondskanselier Schröder zelf, minister van Binnenlandse Zaken Schily en minister van Justitie Däubler-Gmelin (drie van de zestien ministers).

783 Leyenaar, *Hare Excellentie*, p. 223.

784 In figuur 9 worden de absolute aantallen gegeven, zodat meteen duidelijk wordt hoeveel ministers het betrof. Procentueel zal Duitsland wat lager scoren dan Nederland omdat daar meestal (iets) meer ministers deel uitmaken van het kabinet. Nederland kende in 1982 twee startende kabinetten. In het kabinet-Van Agt III bedroeg de waarde 1; de weergegeven waarde is die voor het kabinet Lubbers-I.

785 Alleen vrouwen die aan een ministerschap begonnen, zijn per kabinetsperiode meegeteld. Een vrouwelijke minister die drie periodes op hetzelfde departement doorbrengt, telt dus driemaal mee.

786 Gegevens van de taakomschrijving ontleend aan het *Datenhandbuch* en aan [www.parlement.com](http://www.parlement.com). De mannen die in Nederland als staatssecretaris Emancipatiezaken in hun takenpakket hadden, waren Jacques Wallage in het kabinet-Lubbers III van 1993 tot 1994 (als tussentijdse opvolger van Elske ter Veld) en Khee Liang Phoa in het kabinet-Balkenende I.

787 Leyenaar, *Hare Excellentie*, p. 223.

788 Voor Duitsland is gebruikgemaakt van: *Datenhandbuch*, par. 6.8, 'Regierungsmitglieder ohne Bundestagsmandat', par. 6.9, 'Zusammensetzung der Bundeskabinette: Strukturdaten', en de betreffende aanvullingen op [www.bundestag.de](http://www.bundestag.de). Voor Nederland zijn de gegevens ontleend aan [www.parlement.com](http://www.parlement.com). Bij alle ministerspos-ten is gekeken wie direct overging van het lidmaatschap van Bondsdag of Tweede Kamer naar het ministerschap. Wie rechtstreeks vanuit de Bondsdag/Tweede Kamer minister is geworden en dat zonder onderbreking is gebleven, blijft beschouwd worden als een minister met direct voorafgaande parlementaire ervaring. Klaus Kinkel is bijvoorbeeld steeds als minister zonder parlementaire ervaring geteld. Hij werd namelijk bij de start van het vierde kabinet-Kohl minister van Justitie zonder dat hij lid van de Bondsdag was. Gedurende de periode werd hij dat alsnog en stapte tevens tussentijds over Buitenlandse Zaken, dat hij bleef in het vijfde kabinet-Kohl; bij de start daarvan is hij hier wederom geteld als niet rechtstreeks afkomstig uit de Bondsdag. Om ongewenste vertekeningen als gevolg van deze onderzoeksmethode te voorkomen, is er tevens voor gekozen om bij meerdere ministerschappen *met daartussen een onderbreking*, elk ministerschap opnieuw te beoordelen op de al dan niet directe overgang van Bondsdag/Tweede Kamer naar het ministerschap. Zo is Joop den Uyl in 1965 geteld als minister zonder parlementaire ervaring, omdat aan zijn ministerschap toen niet rechtstreeks het lidmaatschap van de Tweede Kamer voorafging, maar het wethouderschap. In 1973 en 1981 is hij wél meegeteld als iemand met parlementaire ervaring, omdat hij bij beide keren rechtstreeks uit de Tweede Kamer kwam. Ook bij deze methode ontstaan er vertekeningen, maar die lijken te overzien: enkele ministers zijn aangemerkt als niet rechtstreeks uit de Tweede Kamer afkomstig omdat ze daartussenin staatssecretaris waren (zoals Van der Stee, Deetman, Wijnen en Nicolai).

789 In het enige geval waarin binnen een jaar twee kabinetten aantraden (1982 in Nederland) bedroeg in beide kabinetten de waarde 50%.

790 Schmelzer was dat vanaf mei 1971 niet meer. Hoewel hij daarna formeel twee maanden lid was van de Eerste Kamer, is hij in dit onderzoek geteld als rechtstreeks uit de Tweede Kamer afkomstig. Hoewel Udink bij zijn eerste ministerschap (1967-

1971) niet uit de Kamer kwam en zijn tweede ministerschap aansloot op het eerste, is hij voor zijn ministerschap vanaf 1971 toch geteld als rechtstreeks uit de Kamer afkomstig; hij was immers in 1971 ook lijsttrekker en fractievoorzitter.

791 J.Th.J. Van den Berg, 'De ontwikkeling van het Nederlandse constitutionele bestel', in: *Inleiding Staatskunde*, p. 226.

792 Bij twee niet-rechtstreeks uit de Kamer afkomstige ministers met dezelfde portefeuille (bijvoorbeeld Buitenlandse Zaken in Nederland) is er één voor dat departement geteld, de ander in de rubriek 'overig'. Bij een (tijdelijke) fusie van twee departementen (bijvoorbeeld Verkeer en Bouw in Duitsland) zijn beide departementen meegeteld. In bijlage 3 en 4 is deze telling voor de twee landen opgenomen. In de vorige figuur ging het om een telling van *ministers*; nu om een telling van *ministerschappen*.

793 Het bondskanselierschap van Brandt vormt bij deze indeling een twijfelgeval. Toen Brandt in 1966 minister werd, was hij geen lid van de Bondsdag. In de hier gevolgde systematiek zou hij dan ook, als niet afkomstig uit het parlement, moeten worden gerubriceerd als bondskanselier (ondanks zijn hernieuwde lidmaatschap van de Bondsdag vanaf 1969). In voetnoot 788 is betoogd dat voor Udink een uitzondering is gemaakt, omdat hij na een ministerschap 'van buiten' vervolgens lijsttrekker en partijleider werd. Daarom is ook Brandt hier vanaf 1969 ingedeeld als rechtstreeks afkomstig uit de Bondsdag.

794 De uitzondering is Jorritsma in het kabinet-Kok II.

795 Het ministerschap van Oorlog dat hij bekleedde van april tot juni 1945 kan buiten beschouwing worden gelaten.

796 Van den Berg, 'De ontwikkeling van het Nederlandse constitutionele bestel', in: *Inleiding Staatskunde*, p. 226.

797 Bot werd eind 2003 tussentijds minister. Omdat hier steeds wordt gekeken naar het begin van elke kabinetsperiode telt hij alleen mee in het kabinet-Balkenende III.

798 Van den Broek was weliswaar staatssecretaris voordat hij minister werd, maar omdat hij direct daarvoor tevens Kamerlid was, is hij geteld als rechtstreeks afkomstig uit het parlement.

799 Voor Duitsland bijv.: Patrick Horst, 'Koalitionsbildungen und Koalitionsstrategien im neuen Fünfparteiensystem der Bundesrepublik Deutschland', in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, jrg. 20, Heft 3-4 (2010), p. 340; voor Nederland: Rudy B. Andeweg, 'Purple puzzles'. Berekening van de auteur voor de periode hierna.

800 Andeweg, 'Purple puzzles', p. 155-161.

801 J.Th.J. van den Berg, 'Stelregels en spelregels revisited: conventies en machtsverhoudingen in Nederland', in: Luc Verhey en Gert Jan Geertjes (red.), *De constitutionele conventie: kwal op het strand of baken in zee?*, p. 49.

802 Inclusief Bündnis '90 in 1990.

803 Inclusief voorgangers: PDS van 1990 t/m 2002, Linkspartij in 2005.

804 In 1949: KPD 15; *Bayernpartei* 17; *Zentrum* 10; WAV 12; DKP/DRP 5; SSW 1; partijloos 3. In 1953: GB/BHE 27; *Zentrum* 3.

805 In 1946: Partij van de Vrijheid.

806 Tot 1989: scores van PPR, PSP, CPN en EVP opgeteld.

807 Tot 2002: scores van GPV en RPF opgeteld.



## Personenregister

- Aantjes, Willem 318, 321, 322, 325-327, 334, 340, 341, 344, 461  
Aardenne, Gijs van 372, 472  
Aartsen, Jozias van 472  
Adenauer, Konrad 6, 28, 31, 42, 44, 57-63, 65, 68-75, 77-93, 95, 97, 98, 100-102, 105, 110, 116, 117, 124, 138, 154, 161, 171, 174, 182, 212, 216, 221-223, 225, 226, 452, 453, 459, 474  
Agartz, Viktor 37, 38  
Agt, Dries van 13, 287, 313, 315, 322, 326, 327, 331-353, 355, 356, 361, 366, 369, 435, 438, 442, 469, 471, 474  
Albeda, Wil 323, 326, 327, 335  
Alemann, Ulrich von 205  
Alt, Franz 61  
Altmaier, Peter 12  
Ammerlaan, Robbert 12  
Andeweg, Rudy 19, 20, 372, 373, 381, 383  
Andriessen, Frans 321, 322, 324-326, 336-338, 461  
Ardenne, Agnes van 466  
Asscher, Lodewijk 469  
Axelrod, Robert 18, 19  
  
Baalen, Carla van 12, 261, 283, 424, 437, 441  
Bahr, Egon 114  
Bakema, Wilma 460, 461  
Balke, Siegfried 468  
Balkenende, Jan Peter 388, 390, 392-396, 399, 402-404, 406, 407, 410, 412, 413, 425, 442, 464  
Baring, Arnulf 31, 118, 123, 128  
Barzel, Rainer 89, 101, 102, 110, 111, 124, 126-128  
Beatrix, koningin 342, 344-348, 353, 359, 360, 362, 365, 371, 372, 374, 375, 380, 395, 415-417, 421, 422, 427, 435  
Beaufort, Willem Hendrik de 12, 369, 373, 385, 386  
Beckers, Ria 367  
Beel, Louis 51, 232-238, 240-244, 246, 249, 252-257, 259, 260, 263, 268-276, 280, 281, 283-285, 287, 298, 300, 301, 303, 305, 319, 342, 343, 393, 401, 434, 435, 441, 472, 474, 477  
Beelaerts van Blokland, Frans 235, 239  
Beelaerts van Blokland, Pieter 342  
Beernink, Henk 278, 290  
Berg, Joop van den 11, 52, 238, 246, 267, 269, 270, 361, 375, 392, 393, 397, 400, 402, 404, 406, 407, 411, 417, 422, 426, 429, 431, 436, 452, 470, 476  
Berkhout, Joris 12  
Bernhard, prins 48, 263, 343  
Beust, Ole von 210  
Beyme, Klaus von 101, 105, 107, 177, 223  
Biedenkopf, Kurt 172  
Biesheuvel, Barend 7, 8, 284, 299-301, 303, 309, 310, 312-316, 318-325, 343,



- 355, 356, 359, 364, 367, 393, 401, 427,  
 431, 432, 435, 436, 445, 446, 469  
 Biesheuvel, Jacqueline 427  
 Birschel, Annette 12  
 Bleek, Wilhelm 89  
 Bleich, Anet 338  
 Blok, Stef 471  
 Blüm, Norbert 28, 164, 471  
 Boersma, Jaap 321, 325, 329, 338, 340,  
 473  
 Bolkestein, Frits 369-373, 375, 376,  
 380-382, 388  
 Bomhoff, Eduard 391  
 Bonenkamp, Daan 12  
 Börner, Holger 192  
 Bornewasser, J.A. 276, 277  
 Borst, Els 380-382, 438  
 Bos, Anne 12  
 Bos, Wouter 394, 396, 397, 404-407,  
 412, 428, 429, 438  
 Bosmans, Jac 264  
 Bot, Ben 472  
 Bot, Theo 291  
 Bovend'Eert, Paul 259, 261, 379, 389,  
 393, 394, 424  
 Braak, Bert van den 12  
 Brand, Charlotte 12  
 Brandt, Peter 78  
 Brandt, Willy 15, 16, 83, 84, 90, 100,  
 105, 108, 112-115, 118-134, 136, 139, 144,  
 145, 147, 161, 165, 179, 190, 195, 198  
 Breedveld, Willem 11, 14, 361  
 Brentano, Heinrich von 86, 87, 116  
 Brinkman, Elco 365, 370, 371, 373, 375,  
 376  
 Brokx, Gerrit 342  
 Bruins Slot, Sieuwert 267, 273, 278,  
 318  
 Bruynesteyn, Dik 352  
 Bucher, Ewald 116  
 Buning, Hidde Jan 12  
 Burger, Jaap 50, 263-265, 267, 269,  
 271-274, 278, 279, 287, 324-327, 329,  
 330  
 Bush, George W. 195  
 Bussemaker, Jet 469  
 Buijs, Michel 12  
 Buzogány, Aron 16, 18, 20, 226  
 Cals, Jo 7, 15, 257, 289-293, 296-298,  
 303, 305, 307, 331, 335, 401, 445, 472  
 Carstens, Karl 151, 153, 154, 198, 199  
 Charles, prins 185  
 Chirac, Jacques 186  
 Claus, prins 391  
 Clement, Wolfgang 196  
 Clinton, Bill 186  
 Cohen, Job 394, 412, 415, 421, 427  
 Colijn, Hendrik 45-47  
 Cornielje, Clemens 378, 379  
 Daalder, Hans 232, 254  
 Dam, Marcel van 342  
 Däubler-Gmelin, Herta 194  
 Daudt, Hans 8, 266, 270, 296, 306, 330,  
 339, 400-402, 406, 439-441, 452  
 Deckers, L.N. 47  
 Deetman, Wim 359, 364, 367, 373, 375  
 Dehler, Thomas 63, 71, 94  
 Delors, Jacques 161  
 Dölle, Alfons 318, 322  
 Dolman, Dick 364  
 Donker, Leendert 255, 471  
 Donner, André 7, 303, 305-308, 355,  
 393  
 Donner, Piet Hein 389, 390, 395-397,  
 471, 473, 477  
 Doorn, Harry van 276, 277  
 Drees, Willem 7, 28, 47, 50-52, 54, 232,  
 233, 235, 236, 239-245, 247-250, 264,

266-274, 276, 279, 280, 311, 343, 429,  
431, 435, 438, 441, 445, 452, 454, 463  
Drees jr., Willem 311, 315  
Druckman, James 25, 26  
Duisenberg, Wim 328  
Duve, Freimut 160  
Duynstee, Frans 246, 271  
Dijkstal, Hans 377, 381, 388

Ehard, Hans 59, 97  
Emma, koningin-regentes 47, 50, 424  
Engelhard, Hans 158  
Engell, Hans-Egon 72  
Erhard, Ludwig 38-40, 57, 58, 63, 81-  
83, 86-89, 92, 93, 100-103, 106, 108-  
111, 116, 124, 146, 223, 228, 229, 455  
Ertl, Josef 121, 152

Fasseur, Cees 48, 231, 237  
Ferrier, Kathleen 420  
Fischer, Joschka 184, 187, 191-193, 195,  
198, 202  
Fortuyn, Pim 387, 388

Gaay Fortman, Wilhelm de 263, 266,  
308, 322, 325, 334, 347, 348, 435  
Gabriel, Sigmar 217, 218  
Gamson, William 18  
Gardeniers, Til 172  
Gates, Bill 188  
Gauck, Joachim 43, 115, 215, 216, 223  
Gawrich, Andrea 89  
Geer, Dirk Jan de 45, 46  
Geertsema, Molly 309, 322  
Geissler, Heiner 152, 164  
Genscher, Hans-Dietrich 92, 121,  
131-133, 143-145, 148, 150, 152, 158, 162,  
167, 172  
Gerbrandy, Pieter Sjoerds 48, 49, 249  
Gerstenmaier, Eugen 82, 110, 111

Geus, Aart-Jan de 473  
Giebels, Lambert 232, 237, 238  
Goes van Naters, Marinus van der  
235, 236, 239-242, 286  
Gorbatsjov, Michael 165, 167  
Görtemaker, Manfred 74, 87, 114, 116  
Graaf, Fred de 428  
Graaf, Thom de 377, 378, 381, 385, 388,  
389, 399, 403  
Grass, Günter 105  
Grinten, Wim van der 340, 341  
Groot, Paul de 50, 249  
Gruijters, Hans 26, 305, 306, 342, 356  
Guillaume, Günter 132, 133  
Gysi, Gregor 217

Haersma Buma, Sybrand van 427  
Hallstein, Walter 102  
Halsema, Femke 387, 403, 406, 407,  
412, 416, 427  
Ham, Boris van der 411  
Hamm-Brücher, Hildegard 152  
Hankel, Wouter 12  
Hartz, Peter 197  
Hassel, Kai-Uwe von 129  
Heidemeyer, Helge 72  
Heinemann, Gustav 59, 117, 118, 120,  
129, 132, 159, 160, 214  
Heinsbroek, Herman 391  
Heitmann, Steffen 174, 175  
Hellwege, Heinrich 62  
Hennis-Plasschaert, Jeanine 466  
Herfkens, Eveline 466  
Herzog, Roman 175  
Heuss, Theodor 58-60, 71, 75, 81  
Hildebrand, Klaus 108  
Hillen, Hans 347  
Hindenburg, Rijkspresident Von 43,  
86, 106  
Hirsch Ballin, Ernst 418

- Hirsi Ali, Ayaan 402, 403  
 Hitler, Adolf 43, 65, 66, 86, 195, 235  
 Hoekstra, Rein Jan 398, 404-406, 409, 432, 438, 477  
 Hoetink, Carla 12  
 Hoeven, Maria van der 464, 472  
 Hofmans, Greet 248, 263  
 Hofstra, Henk 267  
 Hölscher, Wolfgang 12  
 Holsteyn, Joop van 429  
 Honecker, Erich 165  
 Hoogerwerf, Andries 461  
 Hoop Scheffer, Jaap de 380, 388  
 Horst, Patrick 20, 205  
 Hoss, Willi 160  
 Huizinga, Tineke 464  
 Hunt, Ben 25  
 Hupka, Herbert 126  
  
 Ismayr, Wolfgang 162, 189, 220  
  
 Jacobs, Miel 435  
 Jäger, Wolfgang 145, 147  
 Jesse, Eckhard 453  
 Jong, Gijs de 12  
 Jong, Piet de 284, 294, 300-305, 307, 309-311, 472  
 Jorritsma, Annamarie 466  
 Jospin, Lionel 186  
 Juliana, koningin 48, 239, 242, 243, 246-248, 254-256, 263, 268, 272, 279-281, 286, 289, 297, 299, 301, 303, 305, 311, 313, 314-316, 319-324, 335-337, 341-344, 435  
 Jun, Uwe 12, 142, 203, 204, 206  
 Jurgens, Eric 356, 367, 369, 372, 378  
 Jürgens, Hanco 12  
  
 Kaiser, Tobias 12  
 Kamp, Henk 427-429, 438, 446, 473  
  
 Kan, Wim 293, 299, 305  
 Kemenade, Jos van 353, 354  
 Kennedy, John Fitzgerald 165  
 Kersten, dominee 46  
 Kessel, Alexander van 12, 261, 264, 424  
 Kiesinger, Kurt Georg 111-115, 118-121, 123, 124, 142, 185, 471  
 Kinkel, Klaus 172, 179, 186, 187  
 Kirchhof, Paul 201  
 Kieft, Johan van de 460  
 Klaauw, Chris van der 472  
 Klarsfeld, Beate 115  
 Klecha, Stephan 207, 210  
 Klink, Ab 418, 419, 421  
 Klompé, Marga 266, 299  
 Knippenberg, Erik 98, 99, 179, 180  
 Koekoek, (boer) Hendrik 279  
 Kohl, Helmut 6, 28, 111, 139, 149-172, 174-180, 182-187, 194, 198-200, 212, 214, 215, 223, 225, 229, 450, 452, 454, 455, 459, 467, 471  
 Köhler, Horst 198-200, 214, 215, 223  
 Kok, Wim 352, 361-363, 365, 366, 370-376, 378, 380-382, 384-386, 388, 392, 435, 438, 442, 461  
 Kolfschoten, Eric 7, 303, 307-309, 311, 312, 369, 386  
 Koning, Jan de 8, 345, 351, 359, 360, 364, 367, 371, 473  
 Koole, Ruud 331, 395-397  
 Koppejan, Ad 420  
 Kort, Wim de 277-285, 289, 343  
 Korte, Karl-Rudolf 216  
 Korte, Rudolf de 359, 360  
 Korthals, Benk 471  
 Korthals, Henk 265  
 Korthals Altes, Frits 398  
 Kortmann, Tijn 286, 356, 373, 404  
 Koster, Hans de 472

- Kraft, Hannelore 209  
 Kranenburg, Roelof 240  
 Kremers, Sjeng 347  
 Krenz, Egon 165  
 Kroes, Neelie 467  
 Krone, Heinrich 82, 83, 88, 92  
 Krop, Marnix 12  
 Kropp, Sabine 16, 18, 20, 162, 180, 181, 226  
 Kruisinga, Roelof 337, 338  
 Kühn, Heinz 108, 109, 119  
 Kummeling, Henk 261, 379, 389, 393, 394  
 Künast, Renate 217
- Laan, Lousewies van der 403  
 Lafontaine, Oskar 169, 172, 183, 186-188, 190, 198, 201, 208, 211  
 Lambsdorff, Otto Graf 149, 152, 153, 158  
 Lammert, Norbert 214  
 Langeveld, Herman 232  
 Langguth, Gerd 186  
 Langman, Harry 469  
 Laver, Michael 25  
 Leeuwen, Karin van 49, 305  
 Leeuwen, Martin van 12  
 Lehnert, Detlef 78  
 Lehr, Robert 64, 66  
 Leiserson, Michael 18  
 Leunig, Sven 95  
 Leyen, Ursula van der 462  
 Leyenaar, Monique 464, 467  
 Leijnse, Frans 396  
 Liefstinck, Pieter 52, 233, 243, 263, 266  
 Linden, René van der 424  
 Link, Werner 145, 147  
 Loeffen, Sandor 11  
 Lörcher, Christa 193  
 Lubbers, Ruud 328, 338, 344, 345, 348, 351-353, 354, 356, 358-361, 363-371, 376, 417-419, 432, 438, 442, 447, 454, 455, 467  
 Lübke, Heinrich 83, 101, 102, 107, 110, 116, 214, 223  
 Luns, Joseph 28, 255, 284, 291, 472  
 Lijphart, Arend 16, 17, 104, 108
- Maarseveen, J.H. van 471  
 Maas, Heiko 469  
 Maizière, Lothar de 166, 167-169  
 Maizière, Thomas de 469  
 Mansholt, Sicco 27, 51, 233, 257  
 Marshall, George 37  
 Marijnen, Victor 278, 280, 281, 284, 285, 290-292, 401, 439, 472  
 Marijnissen, Jan 403, 406, 420  
 Mateman, Wim 368, 369, 373, 378  
 Melkert, Ad 381, 388, 389  
 Mellies, Wilhelm 65  
 Mende, Erich 86, 87, 102, 103, 117, 126  
 Merkatz, Hans-Joachim von 81  
 Merkel, Angela 7, 12, 172, 175, 178, 190, 194, 197-199, 201, 202, 205, 212, 213, 215, 216, 219, 222, 225, 462, 464, 469  
 Merseburger, Peter 131  
 Meulen, Geert van der 11  
 Mierlo, Hans van 309, 311, 312, 362-365, 367, 370-373, 375  
 Milosevic, Slobodan 191, 450  
 Miltenburg, Anouchka van 428  
 Mingelen, Ferry 419  
 Mitterrand, François 156, 161  
 Mocker, Karl 73  
 Modrow, Hans 165  
 Mojet, Hans 12  
 Mollemann, Jürgen 164  
 Möller, Alex 119, 122  
 Müller, Wolfgang 433  
 Münch, Ursula 95-99, 180, 183

- Müntefering, Franz 190, 198, 201, 203
- Nahles, Andrea 467
- Napel, Hans-Martien ten 329-331, 361, 411
- Nelissen, Roelof 314
- Niedermayer, Oskar 12, 205, 206, 211
- Nieuwenhoven, Jeltje van 379, 389
- Nixon, Richard 119
- Nolens, mgr. Wiel 45, 400, 421
- Nijpels, Ed 351-354, 359
- Ollenhauer, Erich 81
- Opland 249, 250, 282, 324, 339
- Opstelten, Ivo 418, 419, 421-424, 469
- Oud, Pieter 246, 249, 253, 278
- Pechtold, Alexander 403, 409, 412, 416, 427, 428
- Pellikaan, Huib 429
- Peters, Klaartje 372, 376, 381
- Plasterk, Ronald 461
- Ploumen, Lilianne 466, 469
- Poelgeest, Bart van 355
- Pot, C.W. van der 306, 308, 393
- Praag, Philip van 294, 339
- Quay, Jan de 272-281, 283, 284, 290, 310, 472
- Ramelow, Bodo 210
- Rau, Johannes 175, 187, 197
- Reagan, Ronald 156, 161
- Reckman, Piet 338
- Rehwinkel, Peter 377-379, 384-386, 417
- Renger, Annemarie 131
- Renner, Heinz 65, 66
- Riel, Harm van 308
- Riker, William 18
- Roemer, Emile 412, 427, 428
- Röhm, Ernst 114
- Romme, Carl 232, 235, 236, 239, 240, 242, 244, 245, 249-252, 254-256, 258, 260-272, 274-277, 280, 281, 400, 433, 441, 453
- Roolvink, Bauke 473
- Rooy, Charles van 276, 277
- Rosenmöller, Paul 372, 379, 384, 387, 393
- Rosenthal, Uri 413-415, 418, 423, 433, 472, 477
- Rösler, Philip 214
- Rouvoet, André 403, 408
- Rudzio, Wolfgang 31, 35, 36, 90, 93, 173, 174
- Rumsfeld, Donald 195
- Ruppert, Marinus 322, 323, 327, 433, 477
- Rutte, Mark 12, 403, 404, 412, 415, 418, 420-429, 469, 471
- Ruijs de Beerenbrouck, Charles 45
- Saalfeld, Thomas 212
- Samsom, Diederik 427-429
- Sap, Jolande 427
- Schabowski, Günter 165
- Schaefer, Jan 342
- Schäffer, Fritz 80
- Schaik, Josef van 235, 240, 243, 248-252
- Schange-Schölingen, Hans 59
- Scharnberg, Hugo 65, 66
- Scharping, Rudolf 187, 188
- Schäuble, Wolfgang 158, 172, 176, 185, 188, 194
- Scheel, Walter 117, 118-122, 126, 128, 131, 132, 136, 154
- Schermerhorn, Willem 50, 51, 52, 232, 235, 249

- Schiffer, Claudia 188  
Schill, Ronald 207, 208  
Schiller, Karl 122  
Schily, Otto 159, 160  
Schimmelpenninck, Gerrit graaf 46  
Schmalz-Jacobsen, Cornelia 198  
Schmelzer, Norbert 7, 15, 286, 288, 289, 291-294, 296-300, 303, 309, 310, 331, 361, 401  
Schmid, Carlo 65, 81, 82  
Schmidt, Annie M.G. 282  
Schmidt, Helmut 112, 115, 118, 120, 122, 123, 131-133, 138-141, 143-152, 154-156, 161, 179, 190, 346  
Schmidt, Manfred 104, 105  
Scholten, Wilfred 313, 319  
Scholten, Willem 353, 354, 375, 477  
Scholten, Ynzo 306, 320  
Schöllgen, Gregor 190, 199  
Schönhuber, Franz 172  
Schoo, Eegje 466, 467  
Schouten, Jan 235  
Schouw, Gerard 387, 411  
Schröder, Gerhard (CDU) 102, 103, 111, 117, 118  
Schröder, Gerhard (SPD) 176, 183-204, 209, 222-226, 228, 229, 454, 463, 471  
Schulz, Melanie 469  
Schutte, Gert 369, 373, 379  
Schulz, Andreas 12  
Schumacher, Kurt, 34, 38, 54, 57, 58, 74, 75, 105  
Schwan, Gesina 198, 215  
Schwarz, Hans-Peter 154, 155, 160, 164, 170, 176  
Schwesig, Manuela 469  
Schwietert, Charl 347  
Secker, Ineke 460462  
Seebom, Hans-Christoph 87  
Seehofer, Horst 172, 213, 214  
Sieren, Frank 165  
Simonis, Heide 208, 209  
Simons, David 306  
Sjevarnadze, Edoeard 167  
Smallenbroek, Jan 50  
Soekarno, president 235, 237  
Soell, Hartmut 140, 145, 150  
Somerén, Haya van 339, 340  
Sontheimer, Kurt 89  
Sorgdrager, Winnie 464  
Spronsen, Ivo van 12  
Staf, Kees 255-257, 265  
Steenberghe, Max 249, 250, 259  
Steenkamp, Piet 311, 313-315, 330, 331, 347, 349  
Steiner, Julius 127  
Steur, Ard van der 471  
Stikker, Dirk 50, 241, 243, 245-253, 255, 343  
Stoiber, Edmund 194, 195, 198  
Stollmann, Jost 188  
Strauss, Franz Josef 58, 73, 84, 87, 91, 100, 102, 103, 108, 112, 114, 130, 139, 144, 145, 151, 155-157, 161, 162, 222  
Ströbele, Hans-Christian 192, 193  
Strøm, Kaare 433  
Struycken, Teun 268  
Sturm, Roland 162, 180, 181  
Stüwe, Klaus 81, 113, 155, 226  
Stuyt, Louis 469  
Süssmuth, Rita 175  
Suurhoff, Ko 473  
Swaan, Abram de 19  
Switek, Niko 12  
Tans, Sjeng 262  
Terlouw, Jan 332, 335, 337, 343-346, 348, 349, 351, 352  
Thatcher, Margaret 161

- Thiel, Frans-Jozef van 280, 312  
 Thijn, Ed van 287, 307, 333-339, 343, 346, 347, 349, 355, 356  
 Thorbecke, Johan Rudolph 46  
 Tilanus, Hendrik 235, 278  
 Timmerman-Buck, Yvonne 410  
 Tjeenk Willink, Herman 12, 322, 339, 371-375, 394, 410, 416, 417, 421, 422, 424, 436, 438, 442, 477  
 Tjeenk Willink, Martina 243  
 Toxopeus, Edzo 278, 282, 299, 300  
 Troelstra, Pieter Jelles 45  
 Tromp, Bart 19  
 Tüffers, Bettina 12  
 Tijn, Joop van 346
- Udink, Berend-Jan 310  
 Ulbricht, Walter 34  
 Uyl, Joop den 11, 16, 287, 291, 294, 299, 300, 302, 303, 309, 311-314, 321-324, 326, 327, 329-341, 343, 345, 346, 348, 349, 352, 353, 355, 359, 361-363, 366, 385, 401, 432, 434-438, 445, 447, 473  
 Uyl, Liesbeth den 340
- Vaart, Joost van der 12  
 Verbeet, Gerdi 410, 427  
 Verburg, Gerda 396  
 Verdam, Pieter 337  
 Verdonk, Rita 288, 399, 402-404  
 Verhagen, Maxime 392, 393, 395-397, 414-419, 421, 422, 427  
 Verhey, Luc 11, 12, 21, 22  
 Veringa, Gerard 310, 312, 321, 335, 336, 438  
 Vis, Jan 52, 246, 260, 268, 270, 286-288, 291, 356, 372, 373, 435-437  
 Visser, Anneke 244, 245, 266, 401, 440, 441  
 Vlies, Bas van der 403
- Vogel, Lars 461, 462  
 Vondeling, Anne 278, 279, 281-283, 285, 286, 290, 291, 321  
 Vonhoff, Henk 27  
 Voorhoeve, Joris 359, 363, 369  
 Vos, Hein 52, 249  
 Vos van Steenwijk, Willem baron de 235  
 Voskuil, J.J. 20  
 Vries, Bert de 364, 365, 473  
 Vries, Klaas de 372, 373, 380  
 Vrolijk, Maarten 337
- Wagenaar, Gerben 235  
 Waigel, Theo 179  
 Wallage, Jacques 416  
 Wanka, Johanna 469  
 Wansink, Hans 387  
 Warwick, Paul 25, 26  
 Weegen, Maartje van 343  
 Weezel, Max van 346  
 Wehner, Herbert 73, 77, 91, 110, 112, 115, 116, 118, 120, 127, 131, 133, 147, 161  
 Weisglas, Frans 389, 395, 396, 410  
 Weizsäcker, Richard von 82, 136, 162, 168, 174  
 Westerwelle, Guido 191, 198, 201, 202, 212, 213  
 Weijs, Liesbeth 12  
 Wiegel, Hans 287, 288, 313, 321, 323, 332, 335, 336, 339, 340, 341, 350, 380, 442, 474  
 Wielenga, Friso 12  
 Wienand, Karl 127  
 Wiersma, Sander 12  
 Wildermuth, Eberhard 62  
 Wilders, Geert 8, 403, 412, 413, 416-422, 425, 427  
 Wilhelmina, koningin 46-48, 50, 51, 231, 232, 235, 237, 239, 435



- Willem II, koning 46  
 Willem III, koning 47  
 Winnen, Peter 346  
 Winsemius, Pieter 363  
 Wilp, Markus 12  
 Wintgens, Benedikt 12  
 Wintzer, Joachim 12  
 Withuis, Jolande 344  
 Witteveen, Johan 273, 283, 301  
 Wttewaall van Stoetwegen, freule 50,  
     310  
 Wuermeling, Franz-Josef 65  
 Wulff, Christian 215, 216  
 Würtenberger, Thomas 89, 90  
 Wijffels, Herman 406, 407, 420  
 Wijn, Joop 396  
 Wijnen, Harry van 356  
 Ypsilanti, Andrea 207, 208  
 Zalm, Gerrit 376, 381, 382, 389, 392, 393,  
     395, 438  
 Zippelius, Reinholt 89  
 Zijlstra, Jelle 15, 257, 264, 265, 273, 274,  
     278, 281, 284, 286, 287, 297, 298-300, 318,  
     331, 431, 472

